

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LES
CAISSES D'ÉPARGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le lundi 20 avril 1896 à 2 h. 1/2

PAR

Albert RODANET

Avocat à la Cour d'appel

Président : M. BEAUREGARD

Suffragants : { M. CHAVEGRIN, professeur
M. JAY, agrégé

PARIS

MARCHAL & BILLARD

ÉDITEURS-LIBRAIRES DE LA COUR DE CASSATION
MAISON PRINCIPALE, 27, PLACE DAUPHINE

Succursale, 7, rue Soufflot, 7

1896



THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

LES
CAISSES D'ÉPARGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le lundi 20 avril 1896 à 2 h. 1/2

PAR

Albert RODANET

Avocat à la Cour d'appel



Président : M. BEAUREGARD

Suffragants : { M. CHAVEGRIN, professeur
 { M. JAY, agrégé

PARIS

MARCHAL & BILLARD

ÉDITEURS-LIBRAIRES DE LA COUR DE CASSATION

MAISON PRINCIPALE, 27, PLACE DAUPHINE

Succursale, 7, rue Soufflot, 7

1896

INTRODUCTION

On peut dire que la prévoyance était encore ignorée dans sa forme actuelle d'établissements publics ou d'utilité publique ayant des liens officiels avec l'État, le Département ou la Commune, quand la charité était déjà née et considérée comme un devoir pour la généralité. La liberté des hommes et la sécurité de la propriété ont toujours été considérées comme les prémisses indispensables à la prévoyance, nul ne se soucie de se priver d'un plaisir immédiat en vue de parer aux nécessités futures s'il n'est pas assuré de profiter exclusivement lui-même de la totalité de son sacrifice. Jusqu'en ces derniers temps la propriété des choses et la liberté de l'individu n'étaient pas définitivement établies. L'Antiquité n'a guère connu les salariés, le maître prenait soin de ses esclaves comme de tous ses autres biens. Plus tard le moyen-âge a fait sous l'influence du christianisme une loi

organique de la charité, l'assistance était très largement pratiquée sans que d'ailleurs la misère diminuât. Sous l'Ancien Régime l'Assistance publique était en principe une charge obligatoire pour les paroisses « qui sont tenues, dit l'ordonnance de Moulins de nourrir leurs pauvres sans pouvoir les laisser vaquer ailleurs. » L'État lui-même participait à l'assistance publique, un édit de 1656 avait créé un hôpital général recevant près de 6000 indigents.

Actuellement les Gouvernements ont bien plutôt recouru à l'assistance qu'à la prévoyance ; les work-houses de la Grande-Bretagne, les dépôts de mendicité en France le démontrent suffisamment ; l'Italie et l'Espagne ont une tolérance excessive pour leurs mendiants.

Ce n'est que tardivement à la fin du XVIII^e siècle et surtout au courant de celui-ci qu'on a reconnu qu'il valait mieux prévenir la misère que l'assister quand elle est devenue irrémédiable. Malheureusement les essais de ce genre ont été souvent mal conduits, il n'y a pas lieu de s'en étonner, la prévoyance est une science fort délicate à laquelle il y a de nombreux perfectionnements à apporter.

Il existe d'ailleurs entre les établissements de prévoyance et ceux de bienfaisance une idée commune de charité. Les uns comme les autres sont nés d'un esprit humanitaire, le taux élevé de l'intérêt

servi jusqu'en 1891 aux Caisses d'épargne par la Caisse des dépôts et consignations, le taux de 4 pour 100 dont bénéficient les Sociétés de secours mutuels, la gratuité des fonctions d'administrateurs de ces établissements en font foi. Il ne faudrait donc pas les opposer les uns aux autres au point de vue de la science économique comme à celui de la science juridique ; ils procèdent d'une idée commune de charité, mais avec cette différence qu'il vaut mieux instituer un établissement de prévoyance, qu'un établissement de bienfaisance, ce qui n'empêchera pas le législateur de recourir à celui-ci quand celui-là sera insuffisant.

C'est ce fonds commun de charité entre les établissements de bienfaisance et ceux de prévoyance qui justifie dans une certaine mesure l'intervention de l'État dans la gestion des uns et des autres. La généralité a intérêt à tirer de la misère le plus grand nombre possible de ceux qui s'y trouvent et à faciliter à ceux qui n'ayant que leurs bras pour vivre voient leur capital décroître avec l'âge la constitution d'une épargne suffisante pour ne pas y tomber à la fin de leur existence.

C'est sous l'empire de ces idées que peu à peu les hommes d'État aussi bien que les économistes ont montré une sollicitude de plus en plus vive à l'égard de ceux dont l'épargne a besoin d'être encouragée, quand ils peuvent encore travailler utilement, et

dont la vieillesse ou la maladie nécessite l'entrée dans les hospices et hôpitaux. On est loin actuellement des idées sur les populations qui avaient cours avant Quesnay. On prétendait alors qu'il était préférable de laisser les travailleurs dans la gêne pour les obliger à être plus actifs ; l'aisance, disait-on, devant avoir pour conséquence la paresse. On ignorait alors que plus les membres d'une nation sont en état de prospérité matérielle et en voie de progrès moral, plus l'État qui n'est que la somme des forces vives le composant est lui-même puissant et prospère.

Il ne faut pas cependant oublier, malgré cette idée d'humanité commune aux institutions de prévoyance et d'assistance, qu'elles réactionnent parfois d'une façon fâcheuse les unes sur les autres. M. Leroy-Beaulieu (1) fait remarquer qu'une assistance trop large assurant au mendiant et au salarié un sort presque égal, et surtout un trop grand développement des Caisses de retraites jouissant de la gratuité ou d'une semi-gratuité ne donnent que peu d'avantages à l'homme soucieux de l'avenir, vis-à-vis de l'homme imprévoyant. Elles portent un coup funeste à l'épargne, elles en diminuent le goût en supprimant le but tangible pour l'épargnant. On

(1) Économie politique, t. II, p. 287.

peut dire avec la Révolution (1) et aussi peut-être avec la loi du 22 juillet 1893, bien que si celle-ci fasse pour la généralité un devoir à l'assistance, elle n'en fasse pas un droit pour le pauvre, que les secours doivent se borner au strict nécessaire pour l'assisté. La société ne doit que l'indispensable, tout ce qui peut adoucir la vie, rendre la vieillesse plus heureuse reste à la charge de qui veut l'obtenir. C'est la récompense de l'épargne et le stimulant à l'économie.

Les établissements de prévoyance ont un but commun, encourager la formation de l'épargne sous une forme ou sous une autre, c'est leur raison d'être, l'épargne jouant un rôle d'une utilité incontestable dans une civilisation, quand elle remplit sa mission réelle d'intermédiaire entre le produit réservé qui sert à la constituer et son emploi ultérieur. C'est faute d'avoir compris ce rôle de l'épargne, que certains économistes lui ont adressé des reproches injustes. Ils ont dit qu'elle entraînait une sorte de renonciation de soi-même. L'esprit d'entreprise, affirment-ils, va en diminuant quand les bas de laine s'emplissent d'écus, le chiffre des naissances tend à baisser avec l'accroissement de l'esprit de prévoyance.

(1) Rapport La Rochefoucault-Liancourt à l'Assemblée Nationale.

Ces observations ne sont pas dénuées d'exactitude, il est certain que beaucoup de personnes préfèrent renoncer à l'aléa d'une entreprise industrielle ou agricole et sauvegarder leur avoir en le plaçant en rentes sur l'État. De même bien des gens aisés préfèrent restreindre volontairement le nombre de leurs enfants pour ne pas diviser à l'excès leur capital et leur permettre de vivre d'une vie à peu près égale à la leur. Ces phénomènes sont d'autant plus marqués que l'on envisage les pays où l'épargne est plus active et que dans ces mêmes pays on considère les classes les plus économes. Chacun sait que la France, contrée d'épargne par excellence, souffre plus que l'Angleterre, où l'esprit de prévoyance est moins développé d'un arrêt dans l'accroissement de sa population et d'un ralentissement dans l'initiative privée.

Ces critiques contre l'épargne seraient plus justement dirigées contre la thésaurisation. L'efficacité de l'épargne dépend en tant que productivité du capital de l'efficacité de son placement. Il est évident que tout mode d'emploi n'est pas utile au développement de la richesse générale, le prêt fait à un industriel, dont les affaires sont malheureuses ou mal conduites constitue une perte de richesses aussi définitive pour la société qu'un emploi en dépenses futiles. Mais il n'en est pas ainsi généralement; l'achat d'obligations ou d'actions par un capitaliste

est une aide puissante au travail en lui permettant de se procurer les outils, qui décuplent les profits produits par son industrie.

Bien loin d'adopter la théorie des économistes blâmant l'épargne et poussant les hommes à dépenser le plus qu'ils peuvent, nous sommes partisans convaincus de l'excellence de la formation d'un avoir pour les salariés, qui constitue ainsi que le dit M. Beauregard une des conditions influant sur la fixation du prix de la main d'œuvre, conditions que cet auteur résume ainsi : « Si maintenant on remarque que l'action d'un seul est le plus souvent sans influence, celui-là étant en général facilement remplacé, on arrive à conclure que la classe ouvrière ne peut influencer sur le prix de la main-d'œuvre par voie d'actions individuelles, qu'à la condition de contenir une élite nombreuse, ayant des besoins développés, mise par l'épargne en possession d'une certaine aisance, instruite et bien renseignée. Nous savons qu'en pareil cas les actes de ceux qui composent cette élite auront effet, non seulement à leur profit, mais bien au profit de tous, puisqu'à un moment quelconque le salaire ne peut descendre au-dessous du taux nécessaire pour déterminer à contracter le plus exigeant de ceux qui sont indispensables pour occuper tous les emplois disponibles à ce même tanx. » (1)

(1). Essai sur la théorie des salaires, p. 301.

C'est en effet surtout dans son rôle moralisateur du salarié que l'épargne est intéressante à étudier. Elle accroît la fortune générale, elle permet le développement de l'industrie, mais il est évident que la quantité de richesses mises de côté par l'ouvrier est toujours faible et qu'elle ne peut être d'un grand poids dans la somme totale des capitaux.

L'épargne a pour conséquence de permettre au travailleur d'avancer dans la lutte avec plus de confiance, en économisant une réserve qui lui permettra de peser dans la balance de l'offre et de la demande par un moyen plus efficace que le refus de travail et, bien conseillé, il peut changer son sort, voir ses salaires accroître et même parfois entrer dans la voie de l'association. C'est grâce à ce côté moral de l'épargne, distinct du côté matériel qui se borne à soustraire une somme de numéraire à la dépense journalière, que l'on peut réfuter aisément la théorie de l'épargne obligatoire. Obliger par une loi l'ouvrier à épargner c'est lui retirer tout le bénéfice moralisateur de l'acte de prévoyance, c'est remplacer sa propre action par celle de l'État. On a d'ailleurs si bien senti l'impossibilité d'une épargne légale directe que les projets de loi sanctionnant le principe de la prévoyance obligatoire ont toujours été proposés sous forme d'assurance (1).

(1). Stambulesco, les caisses d'épargne, p. 12.

La formation de l'épargne varie suivant les circonstances et les mœurs d'un peuple, sans d'ailleurs jamais s'arrêter complètement. Les races et les individus ne sont pas également aptes à mettre de côté la richesse acquise ; la statistique des dépôts aux caisses d'épargne en fait foi. L'habitude d'acheter des titres de crédit et surtout l'abaissement des coupures sont des moyens excellents de stimuler la formation de l'épargne par un placement facile. Le projet de loi soumis en ce moment au Parlement et ayant pour effet de permettre l'admission à la cote officielle du parquet des agents de change des titres d'une valeur nominale de 25 francs pourra être un excellent moyen de diffusion des valeurs mobilières, On a beaucoup critiqué cette réforme qui, dit-on, facilitera la spéculation chez les personnes peu aisées, l'expérience en Angleterre et aux États-Unis a cependant prouvé que des entreprises de bon aloi ont vu ainsi le jour, entreprises qui seraient restées à l'état de projets, si des valeurs offrant de faibles risques par leur prix médiocre n'avaient été proposées au public

Parmi les causes qui influent sur la formation de l'épargne, il faut placer au premier rang l'organisation et le fonctionnement des établissements de prévoyance, tous ont pour but d'en favoriser le développement sous une forme ou sous une autre, soit par le paiement d'annuités qui donneront plus

tard à l'épargnant droit à une rente viagère comme les caisses de retraites, soit par la construction de maisons dont l'ouvrier devient propriétaire en payant des termes un peu plus élevés que ceux correspondant à une simple location comme les sociétés d'habitations à bon marché, soit enfin en recevant du numéraire et en s'engageant à le restituer à la première réquisition de l'épargnant comme les caisses d'épargne.

Ce travail n'envisagera que cette forme spéciale de l'épargne du numéraire, pour laquelle sont constituées les caisses d'épargne; elle est moins savante que celle suivie par d'autres établissements de prévoyance qui transforment les économies des salariés en garanties contre les maladies et les infirmités de l'âge ou qui leur donnent un caractère plus concret en leur assurant la propriété de leurs maisons d'habitation. Les caisses d'épargne quel que soit le mode de leur fonctionnement, simples caisses de gestion administrant les fonds des déposants à leurs risques et périls, ou véritables banques de dépôt employant les sommes versées en opérations diverses et allouant un intérêt fixe aux porteurs de livrets, ne peuvent être envisagées comme donnant à l'épargne une forme définitive. Elles constituent un état intermédiaire qui permet aux économies de s'amasser pour que le déposant puisse au bout d'un certain temps disposer d'un capital suffisant pour être employé fructueusement. Elles

ont un rôle moralisateur considérable en ouvrant aux salariés la perspective de devenir possesseurs d'une somme d'argent, qui facilitera à un certain nombre d'entre eux la possibilité d'arriver au patronat et d'acquérir ainsi leur indépendance dans le travail ; quant à ceux, à qui le hasard ou les qualités de l'intelligence ne permettent pas l'espérance de s'élever au rang d'employeurs, maîtres d'une épargne suffisante, ils auront un plus grand poids dans la fixation du taux des salaires et ils contribueront à l'amélioration du sort de la classe ouvrière.

Pour que les Caisses d'épargne jouent ce rôle vraiment utile dans l'ordre économique, il faut que le déposant, les administrateurs et le législateur les considèrent comme de simples intermédiaires et non comme des institutions donnant à l'épargne son caractère définitif. Le déposant ne doit pas se borner à la politique du renoncement pour se constituer un pécule ; il doit, animé de l'esprit d'initiative, chercher à utiliser dans les entreprises industrielles ou agricoles cette somme d'argent qu'il a amassée, quand elle est suffisante pour être employée fructueusement, il lui faut transformer son épargne en capital productif. Les administrateurs des Caisses doivent de leur côté ne pas limiter le chiffre du crédit ouvert à chaque déposant à un maximum trop faible pour qu'il puisse se servir utilement de son épargne, ils ne doivent pas d'ailleurs fixer un maximum trop

élevé qui dépasserait celui que peut atteindre ordinairement les personnes vivant de leur salaire. Le législateur, enfin, dans les pays où il a confié la tutelle des Caisses à l'État, doit respecter les mêmes règles pour la détermination du maximum du compte de chaque déposant; le taux de l'intérêt alloué aux porteurs de livrets, surtout dans les législations où le système d'adduction forcée des fonds des Caisses au Trésor public est en vigueur, doit être au plus égal et plutôt un peu inférieur au taux d'intérêt des capitaux placés en valeurs de tout repos, un intérêt trop élevé, coûteux pour le budget de l'État, détourne les déposants de la recherche d'un emploi plus fructueux de leurs économies.

Quand ces conditions sont observées par le public, par la loi et par les Caisses elles-mêmes, on peut dire que ces établissements sont les institutions les plus propices à développer la richesse d'un pays; ils facilitent la formation des réserves métalliques qui en temps de paix peuvent être la cause première de la création d'exploitations agricoles ou industrielles, et qui, pendant une crise politique assurent aux États à bon crédit des prêteurs nationaux toujours disposés à souscrire à l'émission de leurs rentes.

PREMIÈRE PARTIE

Etude historique et administrative des Caisses d'Epargne en France

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DES CAISSES D'ÉPARGNE

Une étude historique des Caisses d'épargne en France montre une perpétuelle oscillation de ces institutions entre deux systèmes également défendables au point de vue économique. La Caisse d'épargne doit-elle être une simple caisse de gestion, administrant les fonds qui lui sont confiés pour le compte des déposants, et à leurs risques et périls? Sous un tel régime, une Caisse peut bien employer ses dépôts à acquérir des valeurs mobilières ou

immobilières, mais ces titres représentatifs du numéraire à elle confié pourraient être régulièrement attribués en remboursement aux porteurs de livrets dont ils constituent la propriété. Doit-on, au contraire, envisager la Caisse d'épargne comme une véritable banque de dépôt se servant de l'argent qui lui est versé pour se livrer à des opérations qui lui permettent d'allouer un intérêt à ses clients ? La Caisse, dans cette conception, reçoit du numéraire et s'engage à restituer du numéraire en quantité égale, elle promet en outre un intérêt fixe aux déposants.

Tels sont les deux modes de fonctionnement des Caisses qui peuvent être conçus par un économiste, ils sont tous les deux logiques, ils ont chacun leurs partisans convaincus.

Ce problème d'organisation a été vivement agité par les législateurs de tous les pays, les uns ont admis le libre emploi par les Caisses des dépôts qui leur sont confiés, d'autres ont réglé cet emploi en le maintenant dans des règles posées par la loi, d'autres enfin ne prenant parti ni dans un sens ni dans l'autre, ont fait du Trésor public un vaste réservoir pour les disponibilités de l'épargne en le contraignant à placer en rentes nationales les sommes qui leur sont versées.

La législation française n'a pas encore complète-

ment résolu le problème de l'emploi des fonds par les Caisses d'épargne.

Jusqu'à l'ordonnance de 1828, qui permit aux Caisses de verser les fonds des déposants en compte-courant au Trésor public, ces établissements furent de simples caisses de gestion, acquérant pour le compte de leurs clients des titres de rentes avec les fonds qui leur étaient confiés.

En permettant aux Caisses d'épargne de verser leurs fonds au Trésor, qui leur servirait un intérêt fixe, l'ordonnance du 3 juin 1829, a repoussé la théorie de la Caisse de gestion pour adopter le système de la banque de dépôt. La loi de finances de 1829, qui a consacré le principe de l'ordonnance, la loi organique de 1835 et la loi du 20 juillet 1895, qui a rendu ce versement obligatoire n'ont fait que confirmer définitivement cette responsabilité de ceux qui, recevant les économies des déposants, les emploient en valeurs mobilières, s'engagent à les restituer en numéraire et à leur allouer un intérêt fixe annuel.

Mais le législateur français, au lieu de faire tomber cette responsabilité sur les Caisses d'épargne, qui en retour auraient dû être libres de se composer un portefeuille international comme tout banquier, l'a fait assumer par l'État, qui promet de rendre en monnaie légale les sommes que lui confient les Caisses devenues simples guichets publics, et qui,

jusqu'en 1891, s'engageait à servir un intérêt fixe pouvant dépasser celui produit par les coupons des valeurs achetées avec l'argent des déposants. L'État est donc en réalité banquier, il reçoit du numéraire, l'emploie en achat de valeurs, et promet de rembourser en argent à première demande, sauf l'application de la clause de sauvegarde.

On peut dire que cette conception d'un État-banquier est le grand défaut du système français. Le Trésor public s'acquitte nécessairement mal d'un rôle qui est étranger à ses attributions naturelles ; il court tous les risques inhérents au commerce de banque, obligation de rembourser à vue des sommes importantes, incertitude sur le chiffre probable des dépôts et des retraits qui peuvent s'opérer dans un avenir prochain, et il n'est pas libre d'user des moyens ordinaires dont se sert un établissement de crédit, tels que composition d'un portefeuille international, achat de lettres de change sur l'étranger, dépôts de numéraire dans les banques pour parer aux éventualités d'une crise pouvant toujours sévir sur une valeur, cette valeur fût-elle la rente française. Le plus petit banquier prend ces précautions indispensables dans les opérations de ce genre, et l'État français qui doit plus de 3 milliards et demi toujours exigibles, ne peut employer les dépôts des épargnants que presque exclusivement en nos fonds publics. On a répondu que l'État était un débiteur

d'une solidité telle qu'aucun événement ne pouvait atteindre son crédit, nous examinerons dans les chapitres suivants la vérité de ces assertions, il nous suffira pour le moment de rappeler que le Trésor a manqué à ses engagements vis-à-vis des déposants en 1848 et qu'il n'y a satisfait en 1871 qu'en usant de mesures exceptionnelles non prévues par les parties contractantes et surtout grâce à la brièveté de la crise politique.

Le danger d'un tel système aussi peu conforme à la vérité économique a été entrevu par le législateur à plusieurs époques de ce siècle. Il a cherché en 1835, en 1837, en 1851 et en 1895, à remédier à ce péril croissant pour l'État avec l'élévation du chiffre des dépôts aux Caisses d'épargne. Les réformes ont nécessairement porté sur le maximum du crédit permis à chaque déposant, sur la somme pouvant faire l'objet d'un seul versement, sur la limite possible des dépôts annuels, sur le taux de l'intérêt alloué aux porteurs de livrets ; toutes ces mesures ont pu avoir une utilité incontestable dans le but de maintenir aux Caisses d'épargne leur réel caractère d'institutions de prévoyance destinées aux classes peu aisées, mais elles n'ont pas résolu le problème des risques de l'État, problème qui ne peut recevoir une solution satisfaisante qu'en modifiant la constitution même des Caisses. Le rapporteur de la loi de 1895 à la Chambre des députés, l'honorable

M. Aynard, député de Lyon, semble bien lui-même avoir envisagé les réformes projetées comme des palliatifs plutôt que comme des mesures définitives, puisqu'il considère la loi qui était en discussion devant le Parlement comme une loi de transition vers un régime plus libéral de l'emploi des fonds des Caisses d'épargne.

Le XVIII^e siècle s'est préoccupé des institutions de prévoyance, mais jusqu'en l'année 1778 qui vit éclore à Hambourg une véritable Caisse d'épargne, on ne trouve guère que des tontines et des Sociétés d'assurances sur la vie.

Les tontines, fondées sur un principe aléatoire assurent une prime à la vieillesse, soit en capital, soit en rente viagère ; mais elles ne constituent aucun avantage présent. Le déposant risque de perdre sa mise, s'il meurt avant d'avoir recueilli les avantages espérés ; il n'agit en outre que pour lui-même et non pour les siens. Il en résulte que les tontines ne peuvent s'harmoniser avec les conditions de la vie populaire qui ne peut guère attendre les éventualités de l'avenir (1). D'un autre côté, l'œuvre moralisatrice de l'épargne ne peut venir de la tontine.

Tous les auteurs citent au sujet des tontines les paroles de M. de Cormenin : « Elles favorisent le

(1) Rép. de Dalloz, T. 23, p. 12.

célibat aux dépens du mariage, l'individu aux dépens de la famille, consomment les intérêts avec le capital, jouent un jeu de probabilités et de hasards et meurent avec l'actionnaire. » Il nous semble que l'opinion de M. de Cormenin est trop sévère ; il est vrai que les tontines ont un caractère aléatoire, elles ne rendent pas les mêmes services que les Caisses d'épargne, mais elles peuvent être utiles dans un assez grand nombre de cas, notamment pour la dotation d'un enfant, quand le père de famille peut risquer un petit capital sans voir sa fortune notablement amoindrie au cas de perte.

Les Sociétés d'assurances sur la vie qui remontent à 1706 en Angleterre, et à 1787 en France, paraissent plus conformes au but philanthropique que l'on se propose, mais ces établissements impliquent un système d'éventualités incompatibles avec certaines situations et ne réunissent pas les mêmes avantages que les Caisses d'épargne.

Il avait déjà été proposé en 1611 une véritable caisse d'épargne par Hugues Delestre sous le titre « Le premier plant du Mont-de-Piété français consacré à Dieu, présenté à la Reyne régente, mère du Royaume par Hugues Delestre, docteur ès droits, conseiller de Sa Majesté, lieutenant civil en son siège civil de Langres ».

L'auteur propose « le plant d'une caisse où un serviteur et une servante et tout autre mercenaire

qui loue et engage son labeur par an ou à journées s'il veut se servir de la garde du Mont, icelui sera tenu recevoir l'argent qu'il lui apportera quand même il ne viendrait pas de son travail mercenaire ains de la vente de quelque bien, et d'autre part le lui rendra, quand il en aura affaire et le redemandera, soit le tout ou partie à sa commodité ».

Le Mont ne devait avoir d'autre profit que l'intérêt de l'argent déposé pendant la huitaine qui suit le dépôt et pendant la huitaine qui précède le retrait. L'établissement d'Hugues Delestre réalisait la caisse d'épargne, véritable caisse de gestion gardant les dépôts sans emploi en valeurs avec promesse de restitution en numéraire et sans allocation d'intérêt fixe. Quelque intéressant que fût le projet, il ne reçut aucune exécution.

Le premier établissement régulièrement organisé pour recueillir les économies de ceux qui ont des ressources restreintes paraît être la caisse créé en 1778 dans la ville de Hambourg. Elle faisait partie d'un réseau d'institutions de prévoyance connue sous nom de « Esparungs-casse. » Elle recevait des dépôts limités avec un intérêt d'abord de 3 1/2 p. 0/0, puis de 4 p. 0/0, enfin de 3 1/8 p. 0/0 de manière à permettre la constitution d'un fonds de sûreté. C'est le premier ancêtre du fonds de réserve de nos caisses d'épargne.

La caisse de Hambourg, d'abord florissante, fut

liquidée en 1814 à la suite des évènements politiques de cette époque (1).

Après 1778 l'heureuse expérience de Hambourg fit naître des caisses en 1786 à Oldenbourg, en 1796 à Kiel, en 1801 à Altona.

En 1787 le Gouvernement de Berne fonda et patrona la première caisse qui reçut le nom de *Diensten-Kasse* (caisse des serviteurs).

En 1805 fut fondée la caisse de Coire et en 1809 celle de Bâle. (2)

Presqu'à la même époque en 1781 le premier essai de caisse d'épargne était fait en Angleterre par le Révérend Joseph Smith, recteur de la paroisse de Wendover. Les esprits d'abord détournés de la question des établissements de prévoyance par la lutte que soutint pendant la Révolution et l'Empire la Grande-Bretagne contre la France y revinrent après la chute de Napoléon. En 1813 William Forbes créa la caisse d'Edimbourg, en 1816 Thomas Baring ouvrit celle Londres. En 1837 le Royaume-Uni comptait huit ou neuf cents caisses d'épargne.

Pendant que ces institutions se développaient à l'étranger, Joachim Lafarge proposait, en 1791, à l'Assemblée constituante et faisait adopter par elle, avec l'appui de Mirabeau, le plan d'une Caisse

(1) Dict. des finances t. 2 p. 130.

(2) Dic. des finances p. 131.

« qui recevrait les épargnes de l'ouvrier, en ferait un emploi sûr et procurerait des ressources considérables à ceux qui parviendraient à l'âge du repos, de la faiblesse et des infirmités (1) ». En réalité, l'établissement fondé par Lafarge était plutôt une tontine qu'une Caisse d'épargne.

Il appartenait à la Convention, dans sa grande loi des 19-24 mars 1793 (Décret concernant les secours publics) d'établir le plan d'une véritable Caisse nationale d'épargne, tel que nous le comprenons aujourd'hui. L'article 13 s'exprime ainsi : « Pour aider aux vues de prévoyance des citoyens qui voudraient se préparer des ressources à quelque époque que ce soit, il sera fait un établissement public, sous le nom de Caisse nationale et de prévoyance, sur le plan et d'après l'organisation qui seront déterminés ». Il est intéressant de constater que c'est la même loi qui décrétait le droit au secours pour l'indigent et le devoir juridique à l'assistance pour la République, qui posait les principes d'une Caisse d'épargne.

D'ailleurs, en matière de prévoyance comme en matière d'assistance publique, l'œuvre de la Révolution n'a pas abouti, elle aurait nécessité beaucoup de temps, une administration très éclairée, de gros-

(1) Répertoire de droit administratif (Wallet). Administration des Caisses d'épargne, p. 10.

ses dépenses d'argent, toutes choses qui ont fait défaut à la première République.

On retrouve ce principe d'une Caisse d'épargne dans les statuts primitifs du 24 pluviôse an VIII de la Banque de France, art. 5 : Les opérations de la Banque consistent... 5° A ouvrir une Caisse de placements et d'épargne dans laquelle toute somme au-dessus de 50 francs sera reçue pour être remboursée aux époques convenues. » Cette disposition est encore en vigueur, l'application en a toujours été très restreinte. Le minimum de dépôt fixé à 50 francs est trop élevé, la Banque ne sert pas d'intérêts, et elle est peu portée à développer cette branche de ses opérations, qui n'est pas en harmonie avec l'ensemble de ses affaires.

En 1817, fut créée la Caisse de prévoyance des ouvriers mineurs de Rive-de-Giers. On ne peut l'assimiler à une Caisse d'épargne, alimentée par des dons et legs et par des cotisations volontaires, elle se rapproche plutôt de la Société de secours mutuels.

L'année 1818 vit surgir la Caisse d'épargne de Paris sur l'initiative d'un groupe de financiers comprenant Jacques Laffitte, Benjamin Delessert, Flory, Roux, Hottinguer, Barillon, Guérin de Forcin, Cothir, Scipion, Périer, Guiton, Lefebvre et Davillier. Les statuts furent présentés à l'approba-

tion du Gouvernement (1). Ils disposaient que l'administration par les directeurs était gratuite. Les sommes versées par les déposants étaient employées en rentes sur l'État ; dès que le compte d'un prêteur présentait une somme suffisante pour acheter au cours moyen du jour, 50 francs de rente sur l'État, le transfert en devait être fait à son nom et la valeur débitée de son avoir.

La forme de la Société anonyme excluait la responsabilité indéfinie des administrateurs. L'ordonnance royale en Conseil d'État fut rendue le 29 juillet 1818.

Les frais d'administration de la Caisse étaient couverts par les intérêts d'une dotation fournie par les fondateurs.

Bientôt les départements imitèrent l'exemple de Paris, des Caisses d'épargne furent établies sous des formes qui n'étaient pas toujours les mêmes à Bordeaux et à Metz en 1819, à Rouen en 1820, à Marseille en 1821.

Mais des difficultés ne tardèrent pas à s'élever. Le Gouvernement de la Restauration qui voyait dans les Caisses un levier puissant entre les mains de la bourgeoisie, dont il redoutait l'influence, se montra hostile à leur extension. Des

(1) Jusqu'à la loi de 1867, les statuts des Sociétés anonymes durent être approuvés par décret en Conseil d'État.

obstacles économiques vinrent se joindre aux questions politiques. Le Conseil d'État refusa l'autorisation aux établissements n'ayant pas une dotation suffisante pour pourvoir aux frais d'administration (Avis C. d'État int., 7 mai 1823) ou à ceux dont les fondateurs avaient stipulé le remboursement des fonds par eux versés (Avis C. d'État int., 14 mars 1823).

Ce droit de retour de nature à rendre précaire la situation de l'établissement et même à la compromettre ne pouvait être exercé d'après le Conseil d'État qu'autant que les bénéfices auraient porté le fonds social au triple ou au quadruple des dotations (1).

Le même principe contenu dans les avis de 1823 a été renouvelé par un avis en date du 10 juillet 1833 dans lequel le Conseil d'État déclara péremptoirement qu'il ne convenait d'autoriser les Caisses d'épargne que lorsque leur fonds spécial produirait un intérêt assez considérable pour couvrir tout au moins la plus grande partie des dépenses (Avis Cons. État int., 10 juil. 1833).

Une seconde difficulté provenait de l'élévation des coupures de rentes dont le minimum était fixé par la loi à 50 francs. Les Caisses ne pouvaient acquérir de rentes françaises pour leurs clients, dont le

(1) Wallet, *op. cit.*, p. 35.

crédit n'atteignait pas 1,000 francs, comme ils avaient droit au remboursement en argent, elles étaient exposées en cas de crise à vendre des titres avec une perte énorme sur leurs cours d'achat, perte qui serait supportée par la Caisse, et non par le déposant contrairement à toute justice. Les Caisses anglaises, qui avaient servi de modèle, n'avaient pas à redouter le même péril, car dès qu'un dépôt était suffisant pour acquérir dans les fonds publics une livre sterling en capital, cet achat était censé fait au profit du déposant, et lorsqu'il voulait retirer son dépôt, on le lui restituait en fonds publics (1).

M, Delessert, l'un des fondateurs de la Caisse d'épargne de Paris, fit voter par le Parlement, dont il était membre, une loi abaissant les coupures à 10 francs. Une ordonnance du 30 octobre 1822 autorisa les Caisses d'épargne à faire transférer les inscriptions aux noms des déposants, aussitôt que la créance de chacun d'eux serait assez élevée pour acquérir une rente de 10 francs. L'exécution de l'ordonnance ne tarda pas à présenter des inconvénients. Le Trésor était obligé de procéder à des transferts multipliés et de délivrer pour le même déposant plusieurs inscriptions qu'il fallait ensuite

(1) Wallet, op. cit., p. 3.

réunir en une seule, c'était une charge onéreuse pour la Caisse d'épargne et sans aucune utilité.

Une ordonnance du 14 mai 1826 autorisa la Caisse de Paris à opérer en masse, chaque semaine, l'achat des rentes auxquelles les déposants avaient droit, à les faire inscrire « au nom de la Caisse d'épargne et de prévoyance, rentes appartenant aux déposants, pour être ensuite transférés au nom des créanciers de la caisse à leur première réclamation. » (1)

Les Caisses d'épargne restaient exposées malgré cet expédient aux fluctuations des cours des fonds publics; suivant qu'elles opéraient les transferts à un taux plus bas ou plus élevé que celui de l'achat, elles pouvaient réaliser des bénéfices ou subir des pertes. Les déposants n'étaient pas non plus à l'abri des variations de cours et pouvaient subir des pertes provenant d'une dépréciation lors de la réalisation des titres.

On pensait à cette époque que cet aléa imposé aux déposants par la nature même de l'emploi des fonds était contraire aux véritables principes de l'institution des Caisses d'épargne, on voulait assurer aux porteurs de livrets le remboursement en argent sur leur première demande et leur allouer un intérêt fixe; c'était substituer à la simple caisse

(1) Wallet, *op. cit.*, p. 36.

de gestion la banque de dépôt tout en maintenant l'emploi exclusif en rentes françaises, combinaison qui allait aboutir à la mise à la charge de l'État des risques des Caisses d'épargne.

A l'imitation de ce qui se passait en Angleterre la Caisse de Paris demanda au Gouvernement l'autorisation de placer les fonds qui lui seraient confiés en compte-courant au Trésor.

Une ordonnance royale du 3 juin 1829 autorisa les Caisses d'épargne à verser leurs fonds au Trésor avec intérêt provisoire à 4 pour 100. L'art. 1^{er} s'exprime ainsi : « Les Caisses d'épargne et de prévoyance autorisées par ordonnance royale et dont l'administration supérieure est gratuite jouiront à l'avenir de la faculté de placer en compte-courant au Trésor royal les fonds qui leur seront déposés. L'intérêt leur en sera bonifié au taux qui sera réglé chaque année par le ministre des finances. La retenue à faire, s'il y a lieu, par les administrateurs desdites caisses pour frais de bureau et de loyer ne pourra excéder 1/2 pour 100). »

L'art. 6 de la même ordonnance restreignait le bénéfice de l'art. 1^{er} aux Caisses d'épargne, qui limitaient les versements d'un même déposant à 50 francs par semaine et qui n'admettaient pas de crédit supérieur à 2000 francs.

La loi de finances du 2 août 1829 dans son

article 7 consacra le système de l'ordonnance du 3 juin 1829.

C'est de cette époque que date l'adduction des fonds des Caisses au Trésor public, si ce système a été blâmé avec juste raison par tant d'économistes, il ne faut pas oublier qu'il a son origine dans le désir même des administrateurs d'être de simples intermédiaires entre les déposants et l'État.

La Caisse d'épargne de Paris retira des dispositions de l'ordonnance royale un résultat frappant. Dans le courant des mois de janvier et de février 1830, elle vendit 129,181 francs de rentes 5 pour 100 au prix de 109 francs et elle versa le produit au compte-courant du Trésor. Quelques mois après, à la suite de la Révolution de Juillet la rente tomba de 109 à 75 francs (1).

L'ordonnance de 1829 marque une révolution dans l'histoire des Caisses d'épargne. Jusqu'à cette époque elles étaient des institutions de prévoyance d'un caractère privé, sauf approbation de leurs statuts par le Conseil d'État, mesure commune avec les autres sociétés anonymes; elles devinrent à partir de 1829 des institutions publiques en relation avec le Trésor public, leurs fonds furent placés sous sa garantie et le Gouvernement n'a plus cessé de veiller à leur gestion.

(1) Dalloz, *op. cit.*, p. 16.

La Monarchie de Juillet s'est montrée très favorable aux Caisses d'épargne. Une ordonnance du 16 juillet 1833 porta à 300 francs la somme hebdomadaire que pouvait verser chaque déposant.

Une circulaire du 4 juillet 1834 invita les Conseils généraux et les Conseils municipaux des villes chefs-lieux d'arrondissement à provoquer la création des caisses.

A la même époque un projet de loi fut présenté par M. Delessert à la Chambre des Députés, il devait remplacer le régime des ordonnances et assurer aux Caisses un intérêt fixe au lieu d'un intérêt provisoire selon le système de 1829.

Le projet définitivement voté par le Parlement le 5 juin 1835, sanctionné par le roi fut promulgué le 9. Cette loi constitue la charte organique des Caisses d'épargne privées, elle n'a cessé d'être en vigueur dans la plupart de ses dispositions.

La loi du 5-9 juin 1835 pose le double principe du concours définitif de l'État dans le placement des fonds des Caisses d'épargne et de son intervention dans les rapports entre les Caisses et les déposants. L'une de ces idées n'est que la conséquence de l'autre, supportant des risques le Trésor public devait pouvoir réglementer les opérations des Caisses et chercher à diminuer le plus possible les dangers qu'elles pouvaient occasionner. Ce système a subsisté depuis cette époque; seul son mode d'ap-

plication a varié suivant les circonstances, ce sont les règles à fixer dans ce sens qui forment l'objet presque exclusif des lois ultérieures sur les Caisses d'épargne.

Les fonds recueillis s'accrurent rapidement à la suite du vote de la loi du 9 juin 1875 et au 31 décembre 1836 on ne comptait pas moins de 227 caisses ayant 96,576,851 francs en dépôt (1). Le résultat de cette rapide progression avait été d'accumuler des sommes considérables qui portaient intérêt à un taux élevé et dont le Trésor était exposé à ne pas trouver l'emploi, puisqu'il ne pouvait disposer qu'en vertu d'une loi de l'argent existant dans ses caisses. En outre c'était une somme formidable à rembourser et qui au cas d'embarras financiers pouvait être la cause d'un désastre irréparable.

Pour remédier au mal on répéta le système déjà établi en 1835, on pensa que le trésor à l'imitation des administrateurs des caisses devait chercher à se décharger de la gestion et de la responsabilité des fonds.

Le Gouvernement présenta à la Chambre des députés un projet de loi transportant les dépôts du Trésor à la caisse des dépôts et consignations. Il souleva beaucoup d'objections au Parlement parce

(1) Wallet, *op. cit.*, p, 37.

que le ministère avait laissé entrevoir que son projet se liait au dessein qu'il avait de consacrer les réserves de l'amortissement à l'exécution des grands travaux publics. Néanmoins il fut adopté et promulgué le 2 avril 1837. Cette loi fut suivie d'une ordonnance du 25 août 1837 transférant au nom de la Caisse des Dépôts et Consignations des rentes 4 p. 0/0 montant ensemble à 3,753,229 fr. (au capital de 93,830,975 fr.) représentant les sommes dues par le trésor aux caisses d'épargne (1).

Les avantages immédiats que produisit la loi du 2 avril 1837 furent de décharger la dette flottante d'une somme de 102,312,600 fr. qui fut consolidée en rente 4 p. 0/0 (2).

La Caisse des consignations devant l'accroissement constant du montant des dépôts ne tarda pas à éprouver des difficultés à servir un intérêt de 4 p. 0/0, la rente 4 p. 0/0 dépassant le pair à cette époque. Une commission nommée par le ministère du commerce sur la proposition du ministère des finances fut chargée de proposer des modifications législatives. Elle proposa de limiter à 2,000 fr. le maximum des dépôts, de réduire le maximum de chaque versement, de donner aux déposants la facilité de faire opérer pour leur compte, par les caisses

(1). Dalloz, *op. cit.*, p. 18.

(2). Wallet, *op. cit.*, p. 37.

d'épargne, la conversion en rente de tout placement excédant 2,000 fr. et de rembourser les dépôts dans des délais proportionnels à leur importance.

Le ministre des finances présenta un projet de loi en ce sens. Il proposait l'abaissement des versements à 100 fr., et la limitation des dépôts à 2,000 fr. avec faculté d'atteindre 3,000 par la capitalisation des intérêts. Ces dispositions devinrent la loi du 22 juin 1845.

Le taux de 300 |fr. était maintenu pour la Caisse de Paris, pour les marins, les sociétés de secours mutuels et pour les premiers versements.

Le Gouvernement de Juillet n'avait envisagé pour les Caisses d'épargne que la possibilité d'une crise économique, les événements de 1848 vinrent prouver qu'une crise politique était une menace bien plus terrible pour le Trésor.

Le Gouvernement provisoire avait déclaré placer les caisses d'épargne sous la garantie de la loyauté nationale, et il avait porté à 5 pour 100 l'intérêt qui leur était alloué (D. 7 mars 1848). Mais un décret du 9 mars prescrivit que le remboursement en numéraire ne devait être effectué pour la totalité que pour les livrets de 100 francs au maximum. Les dépôts supérieurs à 100 francs seraient remboursés, 100 francs en argent et le surplus moitié en bons du trésor à quatre mois d'échéance, pour les dépôts de 101 à 1,000 francs, et à six mois pour les dépôts

au-dessus de 1,000 francs; l'autre moitié en rente 5 pour 100 au pair. Étaient exceptés les livrets des sociétés de secours mutuels et les livrets ouverts postérieurement au 24 février 1848. La rente 5 pour 100 ne dépassant pas le cours de 70 francs en Bourse, les déposants subissaient une perte de 30 pour 100.

Une première réparation fut accordée aux déposants par l'Assemblée nationale qui décida que les déposants remboursés en 5 pour 100 recevraient un coupon représentant la différence entre le cours de 80 francs et le pair de 100 francs sur le montant du capital remboursé. Mais ce décret du 7 juillet 1848 décréta la conversion forcée de tout dépôt supérieur à 80 francs en rente 5 pour 100 au cours de 80 francs. On atteignit ainsi tous les porteurs de livrets, même ceux ne demandant pas le remboursement. En outre le cours de 80 francs attribué légalement à la rente était supérieur au cours coté en Bourse.

La loi du 21 novembre 1848 établit une nouvelle compensation en décrétant que les déposants dont les livrets avaient été consolidés seraient crédités de la différence entre le cours de 80 francs et celui de 71 fr. 60, prix réel en Bourse du 5 pour 100.

Ainsi fut réparé le préjudice causé aux déposants des caisses d'épargne. Ces événements, qu'on oublie trop aisément aujourd'hui, ont montré le danger

d'une large dette flottante pour le Trésor, les sacrifices qu'ils ont nécessités de l'État ne s'élèvent pas à moins de 140 millions (1), leur seul avantage a été de populariser la rente française en la faisant pénétrer chez les petits capitalistes, ils ont ainsi attiré pour des temps plus prospères de nouveaux clients à nos fonds publics.

Malgré l'avertissement donné par la crise de 1848, le législateur de 1851 n'a pas compris que le danger pour le trésor dans son absorption des fonds des caisses n'était pas dans un maximum trop élevé permis aux déposants, mais dans l'exigibilité de la dette. Aussi la loi du 30 juin 1851 se borna-t-elle à compléter le système de 1845. On fixa le maximum de 1,000 francs par déposant. Ce chiffre si faible a été vivement critiqué, il est onéreux pour les Caisses à qui les petits dépôts coûtent cher, il est insuffisant pour l'épargne, qui, trop petite, est frappée d'une impuissance relative.

La loi édicta l'achat d'office de 10 francs de rente, quand le compte de dépôt dépasserait 1,000 francs. On portait par contre le maximum à 8,000 francs pour les sociétés de secours mutuels avec achat d'office par 100 francs de rente. Cette heureuse innovation a été maintenue par le législateur de 1895

(1). Wallet, op. cit., p. 39.

qui a même élevé ce maximum spécial à 15,000 francs.

L'intérêt servi aux caisses fut réduit de 5 p. 010 à 4 112 p, 010. La retenue pour frais d'administration était déclarée obligatoire pour 114 p. 010 et facultative pour un autre quart pour cent.

L'art. 8 de la loi prescrivait la formation d'un règlement d'administration publique pour déterminer le mode de surveillance de la gestion et de la comptabilité des caisses d'épargne. En exécution de ces dispositions est intervenu un décret du 15 août 1852, qui confie à un conseil de directeurs et d'administrateurs la direction de chaque caisse d'épargne.

Ce décret assujettit les établissements à un mode uniforme de comptabilité ; les fonds reçus doivent être immédiatement versés à la caisse des dépôts et consignations ou à ses préposés dans les départements. Les receveurs des finances doivent procéder à une vérification trimestrielle des écritures et à des visites imprévues.

Les cautionnements des caissiers fixés par les conseils d'administration ne peuvent être inférieurs à 2 p. 010 de la recette d'une année moyenne. (1)

La loi du 7 mai 1853 a complété la loi de 51 en ramenant le taux de l'intérêt servi aux caisses d'épar-

(1) Dalloz sur. au répertoire établissements de prévoyance n° 1.

gne à 4 0/0 comme avant la Révolution de 1848. Cette loi prévoit la conversion en rentes des comptes s'élevant à plus de 1,000 francs lors de la promulgation de la loi de 1851 et dont les intérêts avaient été suspendus.

Elle applique aux certificats de propriété nécessaires aux héritiers pour faire constater leurs droits, les immunités accordées par la loi du 28 floréal an 7 pour la transmission des titres de la dette publique. Contrairement au système de 1835 qui assimilait les fonds restés trente ans sans mouvement aux biens vacants et sans maître dont la propriété est attribuée à l'État par le Code civil, la loi de 1851 décide conformément aux vrais principes du droit que la prescription profite au débiteur, à la caisse d'épargne.

Le second Empire n'a pas vu éclore de mesures législatives modifiant le régime des Caisses. Devant l'accroissement des dépôts, favorisé par une période de développement commercial exceptionnel, le Ministre du Commerce proposa d'abaisser encore le maximum des dépôts, il ne fut donné aucune suite à ce sujet. Une instruction ministérielle du 4 juin 1857 se borna à déterminer le mode de surveillance de la gestion et de la comptabilité des Caisses d'épargne.

La Guerre de 1870 ramena les embarras de 48; les demandes de remboursement se multiplièrent

rapidement. Mais le Gouvernement de la Défense Nationale mieux inspiré que l'Assemblée de 48 décida par un décret du 17 septembre 1870 que les paiements ne seraient acquittés en espèces que jusqu'à concurrence de 50 francs par livret et pour le surplus en bons du Trésor à trois mois d'échéance portant 5 pour 100 d'intérêt. Trois décrets successifs autorisèrent de nouveaux paiements de 50 francs en numéraire. C'était la clause de sauvegarde introduite temporairement dans la législation de nos caisses d'épargne, elle devait en devenir partie intégrante par la loi du 9 avril 1881.

Les événements de 1870-71 avaient montré la puissance de l'épargne française qui presque seule avait suffi à couvrir les grands emprunts nationaux destinés à acquitter notre contribution de guerre et à permettre la réorganisation de notre armement. Le développement des Caisses parut aux réformateurs le moyen le plus efficace pour donner à l'épargne une extension encore plus grande. On pensait que l'État par son réseau postal couvrant le territoire entier serait plus apte à drainer les économies des Français que les Caisses privées, dont l'activité n'est que régionale. Le Royaume-Uni avait déjà réalisé cette réforme par la loi du 17 mai 1861 qui avait confié à l'administration des postes le service d'une Caisse d'épargne nationale. Chaque bureau de poste délivrait des livrets à ceux

qui y effectuaient des versements portés à leur crédit, de même le déposant pouvait avec son livret retirer à tout bureau les sommes inscrites à son actif. La Belgique avait adopté la même innovation que la loi du 15 mars 1865, l'Italie allait entrer dans cette voie par la loi du 27 mai 1875 et la Hollande par celle du 25 mai 1880. Depuis cette époque presque tous les pays d'Europe sont dotés d'une Caisse d'épargne postale.

Une proposition de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée de Versailles par trois députés le 3 août 1872 avait pour effet d'autoriser l'intervention des agents des contributions directes et des postes pour la réception des dépôts.

L'Assemblée se montra hostile à ce projet, qui fut retiré par ses auteurs à la suite d'une déclaration de laquelle il résultait que le Gouvernement pourrait administrativement faire bénéficier les Caisses d'épargne de l'intervention des percepteurs et des receveurs des postes.

Dans le but de donner satisfaction à cette déclaration un décret du 23 août 1875 régla les conditions dans lesquelles le concours des percepteurs et des receveurs des postes devait être admis au profit des Caisses d'épargne. Ces comptables pouvaient être autorisés par le Ministre des finances, sur l'avis conforme du ministre du commerce, à recevoir les versements et à effectuer les remboursements

pour le compte des caisses de leur département qui en faisaient la demande (1). Cette innovation n'eut qu'un succès médiocre et le chiffre des opérations effectuées par ces agents fut toujours assez faible.

Cette première tentative fut suivie quelques années plus tard du dépôt de deux projets de loi émanés l'un de l'initiative parlementaire, l'autre du Gouvernement. Le Conseil d'État fondit ces deux projets en un projet unique, qui adopté par la Chambre des députés et par le Sénat devint la loi du 9 avril 1881. Cette loi créa une Caisse d'épargne postale instituée sous la garantie de l'État et placée sous l'autorité du Ministre des postes et télégraphes. Les fonds de cette caisse devaient être versés à Paris à la Caisse des dépôts; dans les départements aux caisses des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers préposés à la Caisse des dépôts. Ces fonds devaient produire à la Caisse d'épargne un intérêt de 3 fr. 25 pour 100; et un intérêt de 3 pour 100 devait être servi aux déposants par la Caisse d'épargne. Ce taux ne pouvait être modifié que par une loi.

Cette même loi introduisait la clause de sauvegarde autorisant en cas de force majeure un décret en Conseil d'État à décider que le remboursement des dépôts s'effectuerait par quinzaine et par

(1) Wallet, *op. cit.*, p. 41.

à-compte de 50 francs. « Cette clause était empruntée à la législation de l'Autriche où elle existait depuis 50 ans, à celle de la Hollande, de la Prusse, de l'Italie, de la Suisse, de la Belgique, des États-Unis; l'expérience faite à Paris en 1870 en avait démontré l'efficacité. » (1)

La loi de 1881 a été complétée par un règlement d'administration publique du 31 août 1881 qui a déterminé le mode de contrôle de la Caisse d'épargne postale, par un décret du 23 février 1882 qui a étendu ce service à tous les bureaux de poste de plein exercice de l'Algérie et de la Tunisie, et par les décrets des 18 mars 1885 et 29 octobre 1885 instituant les succursales navales et étrangères.

La loi de 1881 a complété l'œuvre des lois antérieures qui avaient déjà fait du Trésor national la véritable Caisse d'épargne centrale de France, les caisses privées ne servant guère que d'intermédiaires entre l'État et le public, la loi de 1881 a dispensé les particuliers de ce servir de cet intermédiaire elle leur a permis de s'adresser directement aux agents de l'État.

Il nous reste à signaler pour terminer cet historique avant d'entrer dans l'étude de l'organisation actuelle des Caisses d'épargne la loi du 6 juillet 1883 autorisant la Caisse des consignations à faire des

(1) Dalloz, *supp.*, *op. cit.*, n° 4.

avances aux caisses privées dont les opérations avaient été suspendues par suite des infidélités de leurs comptables et à mentionner les lois du 3 février 1893 relative aux manœuvres destinées à provoquer des retraits de fonds et du 20 juillet 1895 sur le nouveau fonctionnement des Caisses privées. Cette dernière loi dans son article 1^{er} en décrétant l'obligation pour les caisses d'effectuer le versement de leurs fonds à la Caisse des dépôts définitivement mis à la charge de l'État la responsabilité totale des fonds de l'épargne. Nous verrons qu'elle a cependant atténué cette responsabilité du Trésor public en consacrant la réforme déjà opérée par les lois de finances, qui avait pour but de faire concorder le taux de l'intérêt alloué aux porteurs de livrets avec celui produit par le portefeuille de la Caisse des Consignations.

CHAPITRE II

ORGANISATION ET ADMINISTRATION

SECTION I. — Caisses d'épargne ordinaires.

§ 1^{er}. — Établissement.

La partie historique de cet ouvrage nous a montré que la première forme que prirent les Caisses d'épargne en France fut celle des Sociétés anonymes. Ce mode de constitution avait été adopté sur un avis du Conseil d'État, consulté par le Gouvernement pour la création de la Caisse de Paris (d. 29 juillet 1818).

En 1819, fut établie une Caisse à Metz comme annexe au Mont-de-Piété. On pensait que l'Administration de la Caisse d'épargne, loin d'être une charge pour le Mont-de-Piété, serait une source de bénéfices certains, puisque c'est à lui que reviendrait la différence entre l'intérêt qu'il recevrait des emprunteurs et celui qu'il payerait aux déposants, ses prêteurs. Deux autres Caisses furent fondées en 1821, l'une à Troyes, sous les auspices

du Conseil municipal ; l'autre à Marseille, librement par une société de financiers, sous le nom d'établissement de bienfaisance. Dans les années qui suivirent, les Caisses de Nîmes, Rennes, Toulouse, Orléans, Toulon, Versailles, Amiens, furent autorisés sous le nom de Caisses d'épargne. Bien que ces institutions eussent reçues toutes le même nom par le décret d'autorisation une différence essentielle se manifestait dans leur organisation, les unes semblables au type de Troyes sous le patronage de la municipalité, les autres pouvant être comparées au type de Marseille, Caisses véritablement privées.

Jusqu'à la loi organique de 1835, les Caisses d'épargne formèrent soit des Sociétés anonymes, soit des annexes au Mont-de-Piété, soit des établissements de bienfaisance, soit des établissements spéciaux.

En fait, l'absence du but de lucre qui caractérise les associations commerciales faisant défaut aux Sociétés anonymes constituées pour administrer des Caisses d'épargne, les différences entre elles et les Caisses fondées sous le nom d'établissements de prévoyance étaient à peu près nulles. C'est ce que fait remarquer un avis du Conseil d'État (section de l'intérieur) du 4 juillet 1820. « Les Sociétés anonymes, porte-t-il, étant formées dans des vues d'intérêt, il peut bien être admis que les fondateurs d'une Caisse d'épargne et de bienfaisance ne sont

pas tenus de se constituer en une Société de cette nature, mais ils n'en forment pas moins une véritable Société qui n'est pas, il est vrai, comprise dans la classe de celles qui sont régies par les dispositions des articles 29 à 37 du Code de commerce; mais qui n'en diffère qu'en ce point que les fondateurs qui en sont les mandataires nécessaires ne sont pas révocables à la volonté des associés et que les actions qui sont ici représentées par ces dépôts, ont une valeur inégale et une durée indéterminée » (1).

Par contre, des différences essentielles séparaient les Caisses d'épargne fondées sous forme de Sociétés anonymes de celles constituées sous le patronage des Conseils municipaux ou annexes au Mont-de-Piété.

Bien qu'on ait fait remarquer au cours de la discussion de la loi de 1835 que les Caisses et les Monts-de-Piété devant se solidariser comme agissant sur la même portion du peuple, il y a des inconvénients sérieux à ce mode de procédé. Bénéficiant des revenus des Caisses d'épargne, les Monts-de-Piété deviennent responsables des fonds à elles confiées en dépôt. Il a fallu, comme garantie,

(1) Wallet, op. cit., p. 47.

stipuler en faveur des déposants une hypothèque sur les biens des hôpitaux (1).

En outre, les Monts-de-Piété n'ont pas besoin de l'ensemble des fonds des Caisses, il faut donc maintenir un compte-courant en leur nom à la Caisse des consignations.

Un avis du Conseil d'État du 30 octobre 1833 a proposé d'interdire toute opération entre les Caisses et les maisons de prêts sur gages.

Trois caisses seulement (Nancy, Metz et Avignon) ont été autorisées, avant 1835, comme annexes aux Monts-de-Piété; elles n'ont pu se constituer de dotation, puisque tous leurs bénéfices passent à ces établissements.

A partir de la loi de 1835, les modes d'organisation se simplifièrent. La forme de Société anonyme, dont l'adoption avait donné lieu à de nombreuses hésitations, fut proscrite. Il n'était plus nécessaire d'user de ce détour pour donner aux Caisses la personnalité civile, l'article 1^{er} de la loi organique leur reconnaissant formellement le caractère d'établissement d'utilité publique. Les inconvénients que nous avons signalés dans l'annexion aux Monts-de-Piété firent décider l'abandon de ce système.

(1) On sait que les hôpitaux et hospices sont des établissements bénéficiaires des recettes nettes des Monts-de-Piété répartis entre eux par arrêté du préfet.

Il ne restait plus que deux modes de constitution des Caisses d'épargne : les établissements indépendants et ceux placés sous le patronage des municipalités. Ces deux systèmes furent employés concurremment pendant la fin de 1835 et pendant les années 1836 et 1837, jusqu'au mois de mai 1838 (1).

Mais, en 1854, l'administration adopta des statuts-types ne comportant plus que l'établissement de caisses d'épargne placées sous l'autorité des conseils municipaux. Celles qui datent d'une époque antérieure à 1854 sont tenues, si elles demandent leur réorganisation, de se conformer à ces statuts. Il n'y a d'exception que pour la Caisse d'épargne de Paris, devenue un établissement indépendant à la suite d'un décret du 6 janvier 1854. Primitivement les statuts de ces établissements réglaient non seulement le mode d'organisation, mais encore les conditions de leur fonctionnement dans leur rapport avec les déposants. C'est ainsi qu'on y trouve fixés le maximum des dépôts, le taux de l'intérêt, les retenues pour frais d'administration. Quand des lois eurent statué sur ces points il fut reconnu qu'elles étaient d'ordre public et s'imposaient de plein droit. Aussi à partir de 1854 les dispositions réglant ces questions furent rayées des statuts, tant des caisses nouvelles,

(1) Vannacque et Breton, *Dict. des fin.*, t. II, p. 133.

que des caisses anciennes à la réorganisation desquelles on procédait.

Aux termes de la loi de 1835, article premier, la création d'une Caisse a lieu par décret en Conseil d'État. « Toute Caisse d'épargne devra être autorisée par ordonnance du roi, rendue dans la forme des règlements d'administration publique. »

L'article 13 de la loi du 20 juillet 1895 édicte des peines correctionnelles contre ceux qui ouvriront un établissement sous le nom de caisse d'épargne contrairement à ces dispositions : « Il est inderdit de donner le nom de Caisse d'épargne à tout établissement qui n'aura pas été autorisé conformément aux prescriptions de la loi du 5 juin 1835. Les fondateurs et directeurs des établissements constitués en contravention au présent article sont passibles d'une amende de 25 francs à 3,000 francs, et d'un emprisonnement de trois mois à deux ans. » L'article prévoit en outre l'insertion dans les journaux à annonces judiciaires, qui peut être ordonnée par le tribunal.

Nous avons vu dans l'historique de ce travail que l'autorisation n'est donnée par le Conseil d'État, qu'autant qu'il est justifié de l'existence d'un fonds de dotation suffisant pour assurer la marche de l'établissement (1).

(1). Avis du Conseil d'État du 24 février 1880 (caisse d'épargne d'Argentan.)

La demande est adressée au préfet du département, qui la transmet avec son avis au ministre du commerce. Elle est accompagnée de la délibération en triple expédition, prise par le Conseil municipal sur le projet de statuts et sur l'engagement de faire à l'aide de subvention la somme nécessitée par les frais ordinaires d'administration (1).

Afin de ne pas créer des caisses d'épargne dans les villes de faible importance, la jurisprudence administrative a admis en 1863 que des établissements de cette nature ne seraient plus autorisés que sur le refus de la caisse la plus rapprochée d'organiser une succursale. Une succursale rendait aux déposants les mêmes services qu'une caisse principale et leur assurait en outre une meilleure garantie. Aussi à partir de cette époque, le nombre des succursales a-t-il triplé augmentant en dix-neuf ans de 586 tandis que 98 caisses nouvelles seulement étaient établies (2).

§ 2. — Administration.

Conformément à l'article premier du décret du 15 avril 1852 les opérations de chaque Caisse d'épargne sont surveillées et dirigées par un Conseil

(1). Rouquet. Les Caisses d'épargne, p. 23.

(2). Dict. des fin. t. 2, p. 133.

d'administrateurs ou de directeurs. Les statuts-types de 1854 ont déterminé la formation de ce conseil composé de 15 directeurs nommés par le Conseil municipal. Cinq au moins doivent être choisis parmi les membres du Conseil. A l'égard de ceux-ci, la qualité de directeur est inhérente au mandat électif, elle prend fin dès que la personne qui en a été investie cesse d'être membre du Conseil municipal. Les autres directeurs peuvent être choisis soit dans le sein de la même assemblée, soit au-dehors parmi les citoyens les plus recommandables, leurs fonctions sont indépendantes du mandat de conseiller, dont ils peuvent être investis. Conformément à la loi du 5 avril 1884, article 61, qui a rendu exécutoires les décisions des conseils municipaux non explicitement soumises à approbation, la nomination des directeurs d'une Caisse d'épargne est définitive par le seul vote de l'assemblée. Le Conseil n'a pas le pouvoir de révoquer les administrateurs élus, sauf dans le cas où leurs pouvoirs seraient entachés d'une irrégularité (1).

Bien que les directeurs des caisses soient désignés par les conseillers municipaux, ils ne sont pas fonctionnaires publics, leur existence est distincte de celle de l'assemblée qui les a nommés; les intérêts

(1) Dict. des fins, p. 134.

financiers de leur établissement peuvent être contraires à ceux de la ville.

C'est pour la même raison que le Gouvernement ne peut agir sur eux au moyen d'injonctions comme il le fait à l'égard de ses agents.

En ce qui concerne l'administration des caisses antérieures à 1854, elle varie suivant le système qui a présidé à leur formation. Celles qui proviennent de souscriptions particulières possèdent une commission administrative d'un nombre indéterminé de membres pris parmi les souscripteurs, les habitants et les fonctionnaires du lieu. Elles ont en outre un Conseil de direction exécutif et une commission de censeurs. Les caisses annexées aux Monts-de-Piété sont régies conformément à l'acte de constitution de ces établissements (1).

Le Conseil d'administration des autres caisses est présidé par le maire, et à défaut par un vice-président élu par les directeurs. Ils peuvent également constituer un bureau d'administration de cinq membres pour régir la caisse et en surveiller le fonctionnement.

Un administrateur doit apposer son visa sur toutes les opérations faites par les déposants. D'après l'instruction ministérielle du 24 juillet 1895 le défaut

(1). Rouquet, *op. cit.*, p. 25.

de visa fait obstacle à la naissance d'une créance contre la caisse d'épargne.

Les fonctions de directeurs sont gratuites.

§ 3. — Surveillance

Aux termes du décret du 15 août 1852 art. 1^{er} « Les opérations de chaque caisse d'épargne sont dirigées et surveillées par un conseil de directeurs ou d'administrateurs. Les statuts déterminent la composition et la nomination de ce conseil. » C'est donc aux directeurs que revient la surveillance des caisses ; ce principe découle naturellement de la responsabilité qui pèse sur eux.

Les hommes préposés à l'administration des Cais-
ses d'épargne sont toujours animés de meilleures intentions, mais l'expérience des opérations de comptabilité leur manque trop souvent. Dès 1851, M. Benjamin Delessert, l'auteur du projet de loi devenu la loi du 30 juin 1851 demandait qu'un ré-
glement d'administration publique déterminât un mode uniforme de surveillance. Le rapporteur de la loi M. Gouin s'exprimait ainsi. « Ce qui manque, ce que nous voulons, c'est une gestion et un mode de comptabilité uniformes pour toutes les caisses ; c'est un contrôle régulier et permanent qui pré-
viennent les abus et inspire la confiance. Pour arriver sûrement à ce but, le choix des hommes qui seront chargés de cette direction et de cette surveillance

est capital ; nous n'hésitons pas à dire que c'est à l'administration des finances, que doit appartenir cette attribution. Déjà c'est le ministre des finances qui, seul, centralise tous les mouvements des Caisses d'épargne, soit pour les versements, soit pour les remboursements ; ce sont ses receveurs généraux et particuliers qui sont en rapports directs avec les administrateurs de chaque caisse ; cette action ne saurait être divisée, c'est donc également au ministère des finances que doit appartenir le contrôle de la gestion de toutes les caisses et la surveillance de leur comptabilité » (1).

Le décret du 15 août 1852 vint réglementer cette question. Il trace dans ses art. 6 et 11 les modes employés par les receveurs des finances pour vérifier les régularité des opérations des caisses. Il est donné une énumération des registres que doit posséder matériellement la comptabilité de la caisse : un registre matricule destiné à recevoir la signature des déposants, versant pour la première fois ; un répertoire des noms des titulaires de droits ; un livre de comptes-courants ; un grand livre ; des bordereaux de tout versement ou retrait ; un registre d'entrée et de sortie des inscriptions de rente ; un carnet des placements faits à la Caisse des dépôts (art. 6).

(1) Rapport de M. Gouin à l'assemblée législative sur la loi de 1851.

Il est prescrit par l'article 19 aux receveurs des finances avant de procéder aux vérifications d'en donner avis aux directeurs pour qu'ils puissent y assister.

Le décret de 1852 (art. 21) soumet en outre les Caisses à des visites inopinées de l'inspection des finances; les inspecteurs rendent compte de leur mission au Ministre des finances qui communique le rapport au Ministre du commerce, dont relève le service des Caisses d'épargne.

Dans le cas où des déficits seraient constatés, le Conseil d'État statuant au contentieux refuse de rendre responsables les receveurs des finances. Il assimile les caissiers des Caisses d'épargne aux receveurs municipaux. D'après la jurisprudence, les receveurs des finances ne peuvent encourir de responsabilité pécuniaire qu'autant que les receveurs des communes dont ils ont la surveillance joignent à leurs fonctions celles de percepteurs. Le Ministre pourra toujours frapper d'une retenue disciplinaire les receveurs des finances et ordonner le versement de cette somme à la Caisse d'épargne.

Malgré ces mesures de surveillance prises par le décret de 1852, on a reconnu que des déficits se produisaient fréquemment, surtout dans les petites villes. Dans la discussion de la loi du 20 juillet 1895, on s'est beaucoup préoccupé de cette question de contrôle dont l'insuffisance avait été produite comme

une menace perpétuelle pour les fonds des déposants.

Il a été créé par l'article 11 une Commission supérieure auprès du ministre du commerce, destinée à donner son avis sur les questions qui concernent les Caisses d'épargne ordinaires ou postales. Cette Commission doit se réunir au moins une fois par mois. Elle est composée de vingt membres pris dans le Parlement, parmi les représentants des Caisses et les personnes compétentes. Les membres élus ou désignés restent trois ans en fonctions. Le président de cette Commission est élu par elle, il a entrée à la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, quand des questions relatives aux Caisses d'épargne y sont agitées.

L'article 12 de la loi de 1895 prévoit un premier rôle de la Commission supérieure, relatif à la confection d'un règlement d'administration publique pour assurer la surveillance des Caisses. « Il sera prélevé sur le fonds de réserve prévu par l'art. 6, une somme annuelle de 200,000 francs, destinés à organiser le contrôle des opérations des Caisses d'épargne par les receveurs particuliers et les trésoriers-payeurs généraux, et par des inspecteurs des finances spécialement désignés pour ces opérations de vérification.

Un règlement d'administration publique rendu sur la proposition des ministres des finances et du

commerce, après avis du Conseil d'État et de la Commission supérieure désignée par l'art. 11 déterminera les règles applicables au fonctionnement de ce contrôle ».

Ce règlement a été préparé par la Commission supérieure sous la présidence de M. Denormandie, sénateur. Il décide que les vérifications par les receveurs devront avoir lieu au moins une fois par mois et sur place. Les procès-verbaux sont communiqués aux directeurs et adressés au ministre des finances, qui les transmet au ministre du commerce. L'article 7 du projet autorise les inspecteurs et les receveurs qui constatent un déficit à prendre provisoirement toute mesure d'urgence, dans le système actuel il n'appartient qu'aux directeurs de prendre ces mesures. Les agents de l'administration doivent d'ailleurs en référer immédiatement au ministre.

La somme de 200,000 francs jugée insuffisante par la Commission serait rattachée au budget du ministère des finances à titre de fonds de concours. Il y aurait donc lieu de la compléter par des crédits budgétaires.

Les auteurs du projet de loi avaient même proposé la création d'un corps spécial d'inspecteurs des Caisses d'épargne, cette proposition a été repoussée, on a jugé que le corps de l'inspection des finances suffisait à opérer des vérifications inopinées.

Ce projet de règlement est actuellement soumis à l'avis du Conseil d'État.

A ces mesures de surveillance, il convient de rattacher l'obligation pour les Caisses de produire leurs états de situation au ministère du commerce. Cette production leur est imposée par leurs actes d'autorisation et par l'art. 12 de la loi du 5 juin 1835. Ces états de situation servent à donner le compte-rendu général des opérations de ces établissements ; la distribution aux Chambres en est prescrite par la loi. La forme en est donnée par une instruction ministérielle du 15 avril 1883.

D'après cette instruction, le compte-rendu comprend dix tableaux. Les uns ont trait à la situation de la fortune de la Caisse, à l'ensemble de ses opérations avec les déposants, au mouvement des inscriptions de rentes, aux opérations des succursales. Les autres, dressés à un point de vue statistique, ont pour objet de présenter d'abord la division des livrets et crédits, celle des versements et celle des remboursements.

L'ensemble des résultats obtenus est publié au « Journal Officiel » (1). Mentionnons pour terminer l'étude des questions de comptabilité que les caissiers et sous-caissiers sont tenus de verser un cautionnement fixé par le Conseil des directeurs si la

(1) Wallet, op. cit., p. 55.

Caisse est antérieure au décret du 15 avril 1852, et par le ministre du commerce sur la proposition du Conseil, si la constitution de la Caisse est postérieure à cette date.

Le montant du cautionnement ne peut être inférieur à 20/0 de la recette d'une année moyenne. Afin d'établir cette recette, on prend celle des cinq dernières années, en tenant compte tant des sommes versées par les déposants que des retraits de fonds opérés à la Caisse des dépôts. Si le cautionnement dépasse 20,000 francs, il peut être ramené à ce taux, qui est fixé à 40,000 francs pour Paris.

Les cautionnements sont versés en numéraire à la Caisse des dépôts ou réalisés en rentes, après autorisation du préfet, elles sont consignées à la même Caisse.

Quand un débit est constaté à la charge d'un caissier soit pendant le cours, soit à l'expiration de sa gestion, le débit est déclaré par une délibération du Conseil des directeurs, qui fixe le délai dans lequel on doit rapporter les fonds, notification par acte extrajudiciaire est faite au comptable et à son bailleur de fonds.

Si les fonds ne sont pas rapportés au délai indiqué, le Conseil prend une nouvelle délibération pour fixer définitivement le montant du débit. Une demande du Conseil est adressée par l'entremise du

receveur à la Caisse des dépôts, qui crédite la Caisse d'épargne au moyen d'un virement de fonds.

§ 4. — Frais d'administration et de loyer.

Pour faire face aux frais de loyer et d'administration la loi de 1875 dans son article 9 a rendu obligatoire une retenue auparavant facultative, sur les intérêts servis aux Caisses d'épargne par la Caisse des Dépôts. Elle est au minimum de 0 fr. 25 centimes et de 0 fr. 50 centimes pour 100 au maximum. Ce prélèvement sert également à la formation d'un fonds de réserve.

L'article 9 a accordé la franchise pour la correspondance de service échangée entre les caisses, les préfets, sous-préfets, trésoriers-payeurs généraux, receveurs des finances.

§ 5. — Questions juridiques.

Nous avons vu que la loi du 5 juin 1835 (art. 10) consacre la personnalité civile des Caisses d'épargne autorisées par décrets en Conseil d'État. Bien que le texte ait pris soin de dire « Les Caisses d'épargne pourront dans les formes et selon les règles prescrites pour les établissements d'utilité publique recevoir les dons et legs qui seraient faits en leur faveur » la jurisprudence a beaucoup hésité avant de classer définitivement ces institutions parmi les établissements d'utilité publique. On sait combien

cette partie du droit administratif traitant de la personnalité morale est restée longtemps obscure.

Ainsi un arrêt de la Chambre des Requêtes (Req. 300. 1854. D. P. 54. 1,244) avait attribué aux caisses le caractère d'établissements publics. La jurisprudence de la cour de cassation a d'ailleurs répudié cette doctrine par un nouvel arrêt du 8 juillet 1856 (P. 57-490) et par une série de décisions dans le même sens (Cass. 10 septembre 1880. S. 74. 2,319. — Cass. 10 février 1883. D. P. 83. 1,436. — Cass. 7 décembre 1883. D. P. 84. 1,312). L'arrêt de 1856 a nettement posé la distinction entre les établissements d'utilité publique, institutions privées agissant dans un but d'intérêt général, et les établissements publics qui prennent place dans la hiérarchie administrative. « Attendu, dit la Cour suprême, que la Caisse d'épargne de Caen fondée sous le titre et dans la forme d'une société anonyme a été autorisée et ses statuts approuvés par ordonnance royale...; qu'ainsi elle a été appelé à jouir de tous les avantages spéciaux accordés à ces sortes d'institutions (ét. d'utilité publique) par les lois et règlements qui les concernent, attendu que cette autorisation, ces avantages et cette surveillance, accordés à ces sortes d'institutions, à raison de leur objet et de leur but d'intérêt général et d'utilité publique, ne leur ont point imprimé le caractère d'établissements publics; qu'à la différence des éta-

blissements publics proprement dits, l'autorité gouvernementale ou administrative n'intervient pas directement dans leur gestion; qu'elles opèrent et s'administrent elles-même avec indépendance, en se conformant aux lois et règlements généraux qui les régissent, chacune d'après ses statuts particuliers; qu'elles ont la nomination et la disposition de leur personnel : qu'aussi à la différence des règles de l'administration des communes, des fabriques et des hospices, d'après lesquelles aucun paiement ne peut se faire qu'en vertu d'un crédit ouvert au budget, et approuvé par l'autorité supérieure, et d'un mandat délivré par le maire ou l'ordonnateur compétent, avec faculté, de la part de cette autorité supérieure, de porter d'office au budget les sommes dûes que l'administration locale aurait refusé d'y inscrire, le service des Caisses d'épargne s'exécute d'après des règles tout à fait différentes, » (1)

Il résulte de cet arrêt que les Caisses d'épargne sont des établissements privés jouissant de la personnalité civile à titre d'établissement d'utilité publique quand elles sont autorisées et simples associations sans droits quand elles ne sont pas reconnues.

La jurisprudence du Conseil d'État avait d'ail-

(1) *Pandectes franç.*, caisses d'ép. n° 173.

leurs toujours été formelle en ce sens (Avis du Conseil d'État du 1^{er} août 1854).

De ce que les caisses sont des établissements d'utilité publique il y a lieu d'en tirer avec la jurisprudence les conséquences suivantes : 1^o Qu'il n'y a pas lieu à autorisation préalable pour qu'elles puissent valablement intenter une action devant les tribunaux civils. 2^o Que les condamnations prononcées contre elles sont exécutées par les voies de droit commun. On sait qu'il ne peut en être ainsi vis-à-vis des établissements publics, un créancier ne pouvant troubler leur comptabilité. 3^o Qu'elles n'ont pas l'hypothèque légale de l'art. 2.121 civ. sur les biens de leurs comptables.

4^o Que les crimes et délits commis par leurs agents sont punis des peines de droit commun sans emprunter la gravité exceptionnelle de celle frappant les fonctionnaires publics (cass. 10 sept. 1880. P. 81, 1. 553).

5^o Que les tribunaux correctionnels sont compétents pour connaître des poursuites en diffamation intentées par les agents des Caisses à raison de leurs fonctions (1).

Une seconde question du même ordre est celle de savoir si les caisses d'épargne constituent des établissements de bienfaisance. On a soutenu qu'il y

(1) Op. cit., n^o 181.

avait assimilation entre les Caisses et ces Institutions. Nous nous proposons de démontrer la fausseté et les dangers de cette idée au point de vue de l'économie politique, nous pensons qu'elle n'est pas moins erronée au point de vue du Droit

Ce qui caractérise l'établissement de bienfaisance c'est son but charitable. Il est alimenté, en général, par des dons ou legs, par des subventions ou par la taxe dite des pauvres. Les dépenses qui figurent à son budget sont, soit des secours en argent, soit des secours en nature. Les types de l'espèce sont les bureaux de bienfaisance, les bureaux d'assistance médicale gratuite et les hospices et hôpitaux.

Il n'y a rien de semblable dans la gestion d'une Caisse d'épargne. Une fraction de l'intérêt des fonds déposés est réservée pour les frais d'administration et pour la constitution d'un fonds de réserve, il y a donc rémunération du service rendu. Les sommes que retirent les porteurs de livrets ne sont pas des aumônes mais leur propriété, le fruit de leurs épargnes. Il est vrai que les Caisses font gratuitement des achats de rente pour le compte des déposants, mais beaucoup d'établissements de crédit agissent de même à l'égard de leur clientèle. Il y a simplement dans ce fait une nécessité commerciale pour tout banquier se livrant au maniement de l'argent d'autrui.

La vérité juridique est une assimilation des Caisses

d'épargne aux banques de dépôt, c'est avec raison qu'elles n'ont pas été rattachées à l'Assistance publique, mais au ministère du commerce.

La loi 1895 en calculant le taux de l'intérêt à allouer aux déposants d'après le revenu des valeurs mobilières, servant de fonds de placement, a supprimé ce taux trop élevé qu'on pouvait considérer comme une libéralité faite aux épargnants. D'ailleurs la libéralité était faite par l'État et non par la Caisse d'épargne.

Dès le 6 août 1841 un arrêt de la Cour des Comptes en conformité avec ces principes, déclarait qu'on ne peut appliquer, aux comptables des caisses, les règles relatives aux comptables des établissements de bienfaisance. « Attendu que les comptes des Caisses d'épargne sont, en général, soumis aux administrateurs de ces établissements et que, pour les cas exceptionnels, lorsque les ordonnances de création de quelques Caisses d'épargne ont établi la nécessité de rendre un compte, elles ont désigné l'autorité compétente pour statuer sur leurs résultats et que la Cour des Comptes n'est indiquée dans aucune de ces ordonnances. » La Cour par ces motifs se déclare incompétente, on sait, en effet, qu'elle constitue une juridiction d'exception ; même à l'égard des comptables de deniers publics, il lui faut un texte pour s'attribuer juridiction sur eux.

Dé même au sujet d'une demande en décharge de

la contribution foncière présentée par la Caisse d'épargne de Montpellier qui prétendait ne pas devoir l'impôt parce que l'immeuble, siège de ses bureaux, appartenait à un établissement de bienfaisance et était affecté à un service public, le Conseil d'État, statuant au contentieux rejette cette prétention par un arrêt du 21 mars 1860 : « Vu l'article 105 de la loi du 3 frimaire an VII, le décret du 11 août 1808, les articles 403 et 404 du recueil des lois et règlements sur le cadastre — considérant que, d'après les dispositions ci-dessus visées l'exemption de la contribution foncière n'est applicable aux bâtiments affectés à un service public et qui ne sont pas productifs de revenus, qu'autant que ces bâtiments sont une propriété publique — considérant que la maison dans laquelle est établie la Caisse d'Épargne de Montpellier est la propriété privée de cette caisse ; que dès lors, même en supposant que cette maison pût être considérée comme destinée à un service public, c'est avec raison que le Conseil de Préfecture de l'Hérault a décidé qu'elle serait maintenue à la contribution foncière (Rejet). » La jurisprudence est donc unanime à reconnaître le caractère privé des Caisses d'Épargne. Les tribunaux de droit commun sont compétents pour connaître des actions nées de litiges soit entre elles et le public, soit entre elles et leurs agents.

SECTION 2. — Caisse d'épargne postale.

§. 1. — Création et caractère

Nous avons vu dans la partie historique de cet ouvrage à la suite de quelles circonstances a été votée la loi du 9 avril 1881 créant une Caisse d'épargne nationale ou postale. Le décret du 23 août 1875 suivi de deux arrêtés du ministre des finances mettant les comptables du Trésor à la disposition des Caisses n'avaient pas donné un résultat jugé suffisant quand à l'exclusion de leurs affaires. On pensa que le meilleur mode pour favoriser l'épargne était de créer une Caisse nationale comme il en existait déjà en Angleterre et en Italie. On disait que l'État seul peut être « omniprésent sur le territoire toujours prêt à recueillir les moindres économies et assurant en même temps le maximum de garantie pour la sûreté des dépôts ». (1). C'est dans cet ordre d'idées que s'exprimait M. Le Bastard, au Sénat dans son rapport du 3 février 1881 (Off. 10 mars 1881, annexe n° 23). « Si l'on veut sérieusement rapprocher la Caisse d'épargne du déposant, de façon à ce que chacun puisse sans déplacement coûteux, sans une perte de temps trop dommageable, placer en lieu sûr ses économies, il n'y a qu'un moyen ; créer une Caisse nationale admi-

(1). Léon Say, le socialisme d'Etat, p. 165

nistrée par l'Etat. L'Etat seul dispose d'une organisation assez puissante pour installer un service aussi considérable. Il offre aussi aux déposants les gages d'une sécurité absolue à un degré que ne peut atteindre aucune autre institution privée ».

Instituée par loi du 8 août 1881, la Caisse postale a été réglementée par le décret du 31 août 1881 et par deux instructions du Ministre des Postes et Télégraphes et du Ministre des Finances, des 31 octobre 1881 et 25 avril 1884. Un décret du 14 décembre 1889 institua les succursales et un décret du 4 août 1891 a réglé leur mode de nomination. La loi du 20 juillet 1895, bien que faite pour les Caisses ordinaires a réagi sur les rapports de la Caisse postale et des déposants, de même la loi de 1881 a modifié la capacité de certains porteurs de livrets des Caisses privées.

L'article 1^{er} de la loi de 1881 porte : « Il est institué une Caisse d'épargne publique sous la garantie de l'Etat : elle est placée sous l'autorité du Ministre des Postes et Télégraphes et prend le nom de Caisse d'épargne postale ». Cette institution prend place dans l'administration générale du pays, les art. 15 et 16 lui ont donné une vie civile indépendante, elle a donc tous les caractères d'un établissement public. Il est vrai que l'article 15 porte : « Des dons et legs pourront être faits au profit de la Caisse d'épargne postale, dans les formes et selon les règles prescrites

pour les établissements d'utilité publique. » En réalité, ce texte ne fait que reproduire la confusion si fréquente dans l'esprit du législateur entre les établissements d'utilité publique et les établissements publics.

La Caisse postale a son siège à Paris au Ministre des Postes et Télégraphes et chaque bureau de poste peut être appelé à pratiquer, en qualité de correspondant, à l'encaissement des sommes versées par les déposants et au remboursement en capital et intérêt des fonds déposés (1).

Depuis le 1^{er} août 1884, tous les bureaux de poste de France et ceux de plein exercice d'Algérie et de Tunisie ont été ouverts au service. Un décret du 29 octobre 1885 a autorisé l'ouverture de bureaux dans les villes situées à l'étranger où fonctionne un bureau de poste français, géré par un receveur des postes, sous la surveillance du consul ou du vice-consul de France. C'est ainsi qu'actuellement, la Caisse postale a des succursales à Alexandrie, à Tanger et à Port-Saïd. Un autre décret du 18 mars 1885 a institué une succursale navale dans chacune des divisions des équipages de la flotte, et à bord de chacun des bâtiments de l'Etat.

Enfin le 31 mai 1882, une convention entre la France et la Belgique, approuvée par décret du

(1). Wallet, op. cit. page 76.

12 juin permet aux intéressés ayant versé à la Caisse postale française ou à la Caisse générale d'épargne et de retraite de la Belgique, de transférer de l'une à l'autre caisse, des fonds jusqu'à concurrence de 2.000 francs.

Un décret du 14 décembre 1889 autorise le ministre du commerce et de l'industrie à faire tenir dans les départements qu'il désignera, pour être érigés en succursales de la Caisse nationale d'épargne, les comptes courants des déposants à cette caisse (1).

§. 2. — Comptabilité.

Les fonds versés dans les bureaux de poste sont centralisés à Paris par les soins d'un agent comptable de la Caisse d'épargne postale nommé par décret du Président de la République. C'est un un comptable d'ordre, astreint à un cautionnement et justicable de la Cour des Comptes.

Cet agent comptable est sous la surveillance du directeur de la Caisse postale. Il établit une balance journalière suivant les avis quotidiens des bureaux de poste ; le résultat permet de déterminer la somme à verser ou à retenir de la Caisse des Consignations, dont le montant est porté au débit ou au crédit de la Caisse nationale.

Comme tous les comptables directs, l'agent est

(1). Pand. franc., op. cit. p. 805.

responsable non seulement de sa propre gestion mais de toutes les opérations faites pour son compte par les receveurs des postes. Quand un débit ou un déficit est constaté à la charge d'un de ces fonctionnaires, l'agent comptable exerce son recours contre lui, il est subrogé à tous les droits et privilèges du Trésor sur le cautionnement de son inférieur. S'il y a insuffisance, ou si l'agent est déchargé par le ministre pour cas de force majeure une ordonnance de paiement est délivrée par le ministre des postes sur les crédits de son budget (1). Le ministre statue sauf recours au Conseil d'Etat, séant au contentieux.

Le décret du 31 août 1881 a déterminé les formes de la comptabilité de la Caisse Postale. Il contient l'énumération des registres, un livre des comptes-courants ouvert à chaque déposant, un registre matricule contenant les renseignements sur chacun, un livre récapitulatif des opérations journalières des bureaux de poste, un registre d'entrée et de sortie des inscriptions de rente, un livre de compte-courant avec la Caisse des Dépôts.

§ 3. — Frais d'administration

Les frais d'administration de la Caisse postale sont couverts par une retenue sur les intérêts

(1) Pandectes n° 548. Wallet n° 367.

alloués par la Caisse des dépôts analogues à celle prévue pour les caisses ordinaires.

La loi du 20 juillet 1895 porte dans son art. 21 :
« L'intérêt à servir par la Caisse nationale d'Épargne à ses déposants sera calculé et établi dans les conditions et suivant le mode déterminé par l'art. 5, en tenant compte du prélèvement nécessaire pour couvrir les frais d'administration de la caisse.

« Ce prélèvement ne pourra être inférieur à 50 centimes 0/0 ; il devra être suffisant pour que le taux d'intérêt en résultant soit toujours inférieur de 75 centimes 0/0 à celui qui sera servi aux caisses d'épargne ordinaires par la Caisse des dépôts et consignations. »

L'excédent de ces recettes sur les dépenses d'administration vient s'ajouter au fonds de dotation.

SECTION 3. — **Caisses d'Épargne diverses**

Les auteurs signalent à côté des caisses d'épargne privées et de la Caisse postale des caisses spéciales, désignées quelquefois sous le nom de caisses auxiliaires. Les principales sont les caisses d'épargne scolaires, la Caisse d'épargne navale et les caisses d'épargne pénitentiaires.

§ 1. — **Caisses d'Épargne scolaires**

Bien que la première idée de ces caisses remonte

à un mémoire présenté à la Société pour les progrès de l'instruction élémentaire par M. Francoeur, professeur à l'Ecole Polytechnique, ce n'est qu'en 1834 qu'un essai pratique a été fait au Mans. Il fut renouvelé en 1836 et en 1840 à Paris, à Amiens et dans quelques autres villes, mais d'une façon passagère. A la suite d'études qui furent faites en Belgique, où les caisses scolaires étaient en honneur, une nouvelle tentative couronnée de succès fut faite à l'Ecole des Frères de Saint-Nicolas. Un compte fut ouvert à chaque élève et quand son crédit atteignait 1 franc, un livret était pris à son nom à la Caisse d'Epargne.

Depuis, ces caisses se sont multipliées à Paris et dans les départements. On a beaucoup fait l'éloge de ce système qui pousse, dit-on, l'enfant à épargner de bonne heure. M. Hippolyte Passy, dans un rapport présenté à l'Académie des Sciences morales et politiques, faisait ressortir qu'il est bien difficile et souvent impossible de convertir à l'esprit de prévoyance des hommes déjà formés par d'autres mœurs et qu'au contraire les habitudes d'économie sont les moyens les plus efficaces d'améliorer l'état moral des générations futures (1).

On ne peut nier non plus que ces caisses scolaires offrent des inconvénients. L'épargne mal com-

(1) Pand. franç. n° 723, op. cit.

prise est voisine de l'avarice, les enfants ont en général des sentiments excessifs, il est à craindre que chez eux l'esprit d'économie n'aille jusqu'à l'exagération. Tous les élèves d'une même école ne peuvent épargner également, aussi la jalousie peut-elle s'infiltrer facilement chez eux.

Les caisses scolaires n'ont pas d'attache officielle et administrative ; elles sont fondées par la libre initiative des instituteurs et des particuliers.

Les trésoriers-payeurs généraux sont autorisés à centraliser les fonds destinés à la fourniture des imprimés nécessaires au service des caisses et votés par des conseils généraux, des conseils municipaux, ou alloués par des particuliers,

Une circulaire ministérielle du 1^{er} octobre 1875 a autorisé les instituteurs à servir d'intermédiaires entre leurs élèves et les Caisses d'épargne pour le versement de sommes à leur compte.

Dans certaines écoles, on a remplacé les anciens bons points ou satisfecits par des bons points centimes de 1, 10, 20, 50 centimes qui peuvent être remis par les élèves en dépôt à l'instituteur pour être portés à leur crédit (1).

Les fonds, à cet effet, sont votés par les conseils municipaux ou alloués par des particuliers.

(1) Wallet, *op. cit.*, n° 406.

Quand un enfant veut retirer tout ou partie des sommes portées à son compte, il doit remplir les formalités exigées des autres mineurs.

Lorsqu'un élève quitte l'école, l'instituteur remet au représentant légal le livret de la Caisse d'épargne et, s'il y a lieu, les fractions de franc qu'il a entre les mains dans la caisse scolaire.

§ 2. — Caisse d'épargne navales.

Nous avons vu que le décret du 18 mars 1855 avait autorisé l'établissement de succursales de la Caisse d'épargne postale à bord des bâtiments de l'Etat, sous le nom de « Caisses d'épargne navales ». Ce décret ne permettait l'ouverture des guichets qu'un jour par mois, l'incommodité de ce système nuisit beaucoup à son succès. Aussi, un nouveau décret du 22 novembre 1886 permit-il aux commandants des navires d'autoriser les versements et les remboursements tous les jours, sauf le dimanche.

Les opérations sont constatées sur des livrets de plusieurs séries spéciales appelées séries marines. Les comptes sont récapitulés par l'agent comptable de la Caisse nationale. Lors de leur libération, les titulaires reçoivent un livret de la série du département qu'ils désignent.

§ 3. — Caisses d'épargne pénitentiaire

Il n'y a, jusqu'à présent, qu'une seule Caisse

d'épargne de ce genre. Elle a été instituée par un décret du 4 janvier 1878 en Nouvelle Calédonie. Une somme de 12,000 francs est inscrite, chaque année, au budget de la déportation et de la transportation pour être versée à titre de subvention (art. 2). Le décret stipule qu'elle cessera d'être fournie quand le fonds de réserve de la caisse aura atteint 260,000 francs.

Les règles sont les mêmes que pour les Caisses d'épargne en France, mais l'art. 6 stipule que le ministre des colonies statuera par voie réglementaire sur le service intérieur et la comptabilité.



CHAPITRE III

RAPPORTS AVEC LES DÉPOSANTS

SECTION I. — Caisses d'épargne ordinaires

§ 1. — Versements

Au début, la détermination du maximum et du minimum des versements à faire aux Caisses d'épargne était laissée aux statuts. Dans la pratique on variait de 1 franc à 2,000 francs.

La loi du 22 juin 1845, a la première, fixé des limites légales. L'article premier est ainsi conçu : « Les déposants aux Caisses d'épargne pourront verser de 1 franc à 300 francs par semaine. Toutefois aucun versement ne pourra être reçu sur un compte dont le crédit aura atteint 1,500 francs. Ce crédit pourra néanmoins être porté à 2,000 francs par la capitalisation des intérêts. »

Depuis cette époque le législateur n'a cessé de se préoccuper du montant des sommes déposées aux Caisses d'épargne. Il a pensé qu'il fallait restreindre

le maximum prévu pour les dépôts, on diminuait ainsi les risques de l'État en assurant le but de ces institutions, qui est de recevoir les petites économies. Il ne faut pas cependant pousser à l'excès ce système qui empêche l'épargne de grossir dans des proportions suffisantes pour pouvoir être employé fructueusement.

Le minimum de 1 franc a toujours été maintenu par les lois postérieures. La loi du 9 avril 1881 concernant la Caisse postale, dans son article 8, rendu applicable aux caisses privées par l'article 21, s'exprime ainsi : « Chaque versement ne pourra être inférieur à 1 franc ». Pour faciliter l'ouverture des livrets et recueillir les plus petites épargnes, le décret du 30 novembre 1882 avait créé pour la Caisse postale le système des bulletins d'épargne, au moyen desquels on peut réunir, jusqu'à concurrence de 1 franc, un certain nombre de timbres-postes ordinaires de 5 à 10 centimes. Les formules de bulletins d'épargne sont délivrés gratuitement dans chaque bureau de poste à toute personne qui en fait la demande. Il peut en être délivré dix exemplaires à la fois à la même personne (Inst, gén. du 28 mars 1892, n^{os} 418 et suiv.) (1).

Cette heureuse innovation, depuis longtemps employée à l'étranger, a été étendue par la loi du

(1) Rouquet, *op. cit.*, p. 93.

20 juillet 1895 aux Caisses d'épargne ordinaires. « Les Caisses d'épargne ordinaires sont autorisées à émettre des bons ou timbres d'un prix inférieur à 1 franc et à recevoir ces coupures lorsque, réunies, elles représentent le montant du versement minimum autorisé » (art. 8, § 7).

Le maximum des dépôts fixé à 2,000 francs par la loi de 1845 avait été maintenu par la loi de 1881, mais il a été réduit à 1,500 francs par la loi du 20 juillet 1895. L'article 9 de la loi 1881 s'applique aux déposants dont le compte dépasse ce maximum. Cet article qui prévoit la conversion en rentes s'exprime ainsi : « Dès qu'un compte dépassera par les versements et la capitalisation des intérêts, le chiffre de 2,000 francs (actuellement 1,500 francs), il en sera donné avis au déposant par lettre chargée.

Si dans les trois mois qui suivent cet avis, le déposant n'a pas réduit son crédit, il lui sera acheté d'office et sans frais 20 francs de rente sur l'État.

Le service des intérêts sur l'excédent sera suspendu à partir de la date de l'avis jusqu'au jour de la réduction du compte. »

La loi de 1895 qui s'est montrée peu libérale dans la réduction du maximum permis pour les dépôts, a, au contraire, étendu avec raison le montant du crédit accordé aux Sociétés de secours, institutions coopératives et Sociétés analogues de bienfaisance qui ont obtenu l'autorisation du ministre; sous

l'empire de la loi de 1881, la somme qui pouvait être portée à leur compte était limitée à 8,000 francs; actuellement, elle peut s'élever à 15,000 francs. Quand le dépôt s'élève au-dessus de cette somme, on applique les mêmes règles de réduction de compte que pour les particuliers, mais la quotité de rentes achetées s'élève à 100 francs.

On avait abandonné en 1881 la limitation des versements à une somme fixée pour chacun à 300 francs par la loi de 1845, on ne s'occupait plus que du montant atteint par le chiffre des dépôts. La Chambre avait adopté en première lecture une mesure analogue, on pensait que les personnes pouvant faire un versement trop fort aux caisses d'épargne ne rentraient pas dans la catégorie de ceux pour qui elles étaient créées. Le Sénat et la Chambre, en deuxième lecture, ont finalement repoussé ce système, mais ils ont adopté une disposition intermédiaire aux termes de laquelle le montant total des versements opérés du 1^{er} janvier au 31 décembre d'une année ne pourra dépasser 1,500 fr. Cette disposition n'est pas applicable aux Sociétés de secours mutuels, ni aux autres Sociétés autorisées à avoir des comptes aux Caisses d'épargne pouvant s'élever à 15,000 francs.

Une instruction ministérielle du 4 juin 1857 fixe les formes du versement. Il autorise les dépôts pour le compte d'un tiers, mais il est interdit le don ano-

nyme. Le don conditionnel est, au contraire, admis, mais la seule condition permise est le remboursement différé. Pour un mineur, cette condition peut être qu'il disposera des sommes seulement à sa majorité ou à une époque plus éloignée, ou bien en cas de mariage aussitôt après la célébration. Pour un majeur, cette condition sera uniquement qu'il ne pourra se faire remettre les sommes versées qu'après un temps déterminé.

On n'admet pas les clauses de retour au donateur ou les clauses de reversibilité d'une tête sur l'autre; on porte seulement sur le registre matricule la mention du nom du donateur, ou celle que le versement est fait par un inconnu. La clause d'incessibilité est admise quand elle est stipulée par le donateur, quand à celle d'insaisissabilité, elle n'est permise que pour les compagnies industrielles constituant des livrets au profit de leurs ouvriers et employés(1).

Les versements autres que le premier sont reçus sur la présentation du livret, il n'est même pas nécessaire que le porteur en soit titulaire.

§ 2. — Livrets.

Le premier versement fait à une Caisse d'épargne donne lieu à l'ouverture d'un livret numéroté indiquant les noms et prénoms du déposant. Il porte la

(1) Pand. franç., n° 335 et ss.

signature de l'un des directeurs ou administrateurs et, à côté, le timbre d'établissement.

Le livret est nominatif. Lors de la discussion de la loi de 1895, on avait pensé à autoriser les livrets au porteur, ils ont été écartés pour échapper au risque de faux acquits. Toute somme versée demeure au regard de la Caisse, la propriété du titulaire (art. 16, loi du 20 juillet 1895).

Toutes les opérations faites par un déposant sont portés sur son livret. L'ouverture d'un compte donne lieu à une inscription sur le registre matricule, destiné à recevoir tous les renseignements que la caisse doit conserver sur chaque déposant et à servir à la comparaison des signatures et à l'interrogatoire des porteurs de livrets dans les cas de doute.

Lors du remboursement intégral le livret est retenu et annulé.

La circulaire du ministre du commerce du 28 décembre 1881 prescrit de faire figurer sur tous les livrets, et même à la place la plus apparente le texte de l'art. 12 de la loi du 9 avril 1881 qui dispose « qu'en cas de force majeure, et le Conseil d'Etat entendu, un décret peut autoriser le gouvernement à n'opérer le remboursement que par acompte de 50 francs et par quinzaine. » Cette clause stipulée dans l'intérêt de l'Etat et dans l'intérêt du déposant, auquel elle a permis d'accorder de

plus grandes facilités, est applicable en vertu de l'article 21 de la loi de 1881 aux caisses d'épargne ordinaires. Elle a force législative même à l'égard des déposants porteurs de livrets antérieurement au vote de cette loi. Le ministre du commerce a pensé que les déposants anciens n'avaient aucune objection à élever contre l'application de cette clause, car ils sont censés avoir acquiescé tacitement aux dispositions de la nouvelle loi [par le seul fait du maintien de leurs dépôts à la Caisse d'Epargne.

Un même déposant ne peut être titulaire de plusieurs livrets en son nom personnel. C'est ce que la loi du 22 juin 1845 dispose dans son article 5 « Nul ne pourra avoir plus d'un livret dans la même caisse ou dans des caisses différentes, sous peine de perdre la totalité des sommes déposées. » La loi frappe le porteur à titre de peine de la perte complète des intérêts des sommes versées, même de celles n'exédant pas le maximum légal. Celle du 9 août 1881 a reproduit la disposition de 1845 dans son article 6, § 5 : « Nul ne pourra être titulaire de plus d'un livret de la Caisse d'Epargne sous peine de perdre l'intérêt des sommes inscrites sur le second livret et les livrets de date ultérieure. Si plusieurs livrets ont la même date, la perte de l'intérêt portera sur la totalité des dépôts constatés par ces livrets ». Elle a de plus ajouté dans son ar-

ticle 21 « in fine » : « Nul ne pourra être en même temps titulaire d'un livret de Caisse d'Epargne postale et d'un livret de Caisse d'Epargne ordinaire, sous peine de perdre la totalité des sommes déposées. »

§ 3. — Capacité des femmes mariées et des mineurs

Avant la loi de 1881 les mineurs et les femmes mariées se trouvaient vis-à-vis des dépôts dans les caisses sous l'empire du Code civil. En droit strict les mineurs n'auraient dû pouvoir faire aucune opération sans le concours de leur représentant légal. Quant aux femmes mariées l'assistance de leur mari était nécessaire toutes les fois qu'elles ne se trouvaient pas dans un cas où leur régime matrimonial leur donne l'administration de leurs biens.

Dans la pratique on avait admis l'inscription d'une femme qui se présentait pour se faire ouvrir un livret dans la qualité qu'elle se donnait. Si elle se disait mariée, on exigeait qu'elle fut assistée de son mari, ou qu'elle produisit son autorisation. Quand il s'agissait d'un mineur ou d'un interdit, on mentionnait le nom de ses père et mère ou tuteur, et on n'exigeait ordinairement aucune autorisation.

On donnait pour motifs de cette tolérance administrative qu'il y avait que des avantages. Si l'épargne provenait d'économies, on encourageait la

constitution d'un petit patrimoine, si la somme versée avait son origine dans un larcin commis au préjudice des parents ou des tuteurs, elle ne se perdait pas entre les mains de l'incapable qui ne pouvait faire un retrait sans l'autorisation de son représentant légal. En outre les agents des Caisses pouvaient toujours avertir les intéressés.

Le législateur de 1881 a pensé avec raison qu'il convenait d'assurer aux femmes mariées et aux mineurs une plus grande facilité pour opérer des versements aux Caisses d'épargne. M. Le Bastard dans son rapport au Sénat, s'exprimait ainsi : « Pour qui connaît les habitudes des classes ouvrières, il n'est pas douteux que c'est la femme à de rares exceptions près, qui administre le ménage : outre le produit de son travail particulier, elle reçoit de son mari une part plus ou moins grande du salaire qu'il a gagné, suivant que le mari est économe ou dissipateur, et pourvoit avec ses ressources à l'entretien de la famille. C'est donc elle la plupart du temps, qui doit être prévoyante et réaliser l'épargne. Les administrateurs des Caisses d'épargne attestent que dans la classe ouvrière, c'est le plus souvent la femme qui effectue le dépôt » (1).

(1). Rapp. Le Bastard. Doc. parl. Annexe n. 23. Off. 10 Mars 1881.

La loi du 9 avril 1881, art. 6. (1) autorise les mineurs et les femmes mariées déposant à la Caisse d'épargne, à retirer sans l'intervention de leurs tuteurs et maris, les sommes inscrites en leurs noms et sauf opposition desdits tuteurs et maris, mais cette loi n'avait déterminé ni les sommes, ni les effets de l'opposition. Les auteurs ont pensé qu'il fallait que cette opposition fut faite par acte extrajudiciaire, selon le droit commun. Ce point paraît hors de doute, il paraît aussi incontestable qu'elle a pour effet de rendre indisponibles, pour la femme et le mineur, les sommes qu'ils ont versées aux caisses d'épargne. Mais l'accord entre la doctrine et la jurisprudence cessait sur les autres conséquences de l'opposition. On se demandait si elle avait pour suite de faire tomber la situation privilégiée attribuée par la loi de 1881 à la femme mariée et au mineur, en les replaçant dans le droit commun, ou bien si les Caisses d'épargne sont tenues d'observer à l'égard de ces opposi-

(1). Cet article est ainsi conçu : « Les mineurs sont admis à se faire ouvrir des livrets sans l'intervention de leur représentant légal. Ils pourront retirer, sans cette intervention, mais seulement après l'âge de seize ans révolus, les sommes figurant sur les livrets ainsi ouverts, sauf opposition de la part de leur représentant légal.

Les femmes mariées, quel que soit le régime de leur contrat de mariage, sont admises à se faire ouvrir des livrets sans l'assistance de leurs maris ; elles pourront retirer sans cette assistance les sommes inscrites aux livrets ainsi ouverts, sans opposition de la part de leurs maris ».

tions, les règles relatives aux saisies-arrêts et de ne vider leurs dépôts entre les mains d'une partie que du consentement de l'autre ou en vertu d'une décision de justice.

Le journal des Caisses d'épargne, le répertoire de Droit administratif (1) sont partisans de cette dernière solution. Ils pensent que l'article 6 constituait une disposition exorbitante du droit commun et que l'opposition en rétablit les prescriptions, il y a donc lieu de suivre les règles de la saisie-arrêt.

La jurisprudence au contraire dans les espèces où elle a eu à se prononcer semble incliner vers la solution inverse. Il est vrai que les époux étant mariés sous le régime de la communauté légale ou conventionnelle le tribunal s'est fondé sur ce que le mari a l'administration des biens de la communauté (trib. d'Épinal, 6 février 1890; trib. Lons-le-Saulnier, 1^{er} juin 1891; de Prades, 14 mars 1893) (2).

Au cours de la discussion de la loi 1881, M. Bozérian avait proposé qu'au cas de désaccord entre les époux le juge de paix tranchât la difficulté. Sa proposition de loi était ainsi conçue : « En cas de désaccord entre la femme et le mari ou d'impossibilité d'obtenir le consentement de la femme, il sera

(1) Wallet, op. cit., n° 232.

(2) Arnaud, *Guide des Caisses d'épargne*, p. 227 et suiv.

statué en chambre du conseil, les deux parties appelées, par le juge de paix dans le ressort duquel se trouve la caisse où doit s'opérer le retrait. » (1). Cette proposition considérée comme portant une atteinte directe à l'autorité maritale a été repoussée par le Sénat.

En résumé la jurisprudence admettait que toutes les fois que la femme n'avait pas l'administration de ses biens propres le mari pouvait effectuer les retraits total ou partiel des sommes déposées par elle à la Caisse d'épargne. Quant au mineur le même droit appartient au représentant légal. Le législateur de 1895 dans son article 16 a tranché la controverse en faveur de la jurisprudence, mais il a admis certaines garanties vis-à-vis de la femme mariée. On peut regretter qu'il ait été si respectueux des droits du mari en cette matière, on peut dire avec M. Le Bastard dans son rapport précité que notre code remonte à une époque où on ne connaissait pas les caisses d'épargne et que ce n'est pas y déroger que de statuer sur des cas qu'il n'a pas prévus. Les nations étrangères qui ont accordé la capacité à la femme au point de vue de l'épargne avaient des lois aussi rigides que les nôtres, en ce qui concerne l'autorité maritale; elles ne se sont pas cependant privées des avantages sociaux que peut procurer

(1) Rap. précité, p. 229.

l'épargne par les femmes. L'article 16 de la loi nouvelle dans ses paragraphes 2, 3 et 4 s'exprime ainsi : « Les mineurs sont admis à se faire ouvrir des livrets sans l'intervention de leur représentant légal. Ils pourront retirer sans cette intervention, mais seulement après l'âge de 16 ans révolus, les sommes figurant sur les livrets ainsi ouverts, sauf opposition de la part de leur représentant légal.

Les femmes mariées, quel que soit le régime de leur contrat de mariage, seront admises à se faire ouvrir des livrets sans l'intervention de leur mari ; elles pourront retirer, sans cette assistance, les sommes inscrites aux livrets ainsi ouverts, sauf opposition de la part du mari. Dans ce cas, il sera sursis au retrait du dépôt ; et ce, pendant un mois, à partir de la dénonciation qui en sera faite à la femme, par lettre recommandée, à la diligence de la Caisse d'épargne.

Passé ce délai et faute par la femme de s'être pourvue contre ladite opposition par les voies de droit, le mari pourra toucher seul le montant du livret, si le régime sous lequel il est marié lui en donne le droit. »

Tout en consacrant les droits du mari, administrateur des biens de sa femme, la loi assure à celle-ci un délai de un mois qui lui permettra de faire tomber l'opposition si son régime matrimonial ne s'y oppose pas. Le texte procure, en outre, à la

Caisse d'épargne, un moyen de se libérer valablement entre les mains de qui de droit.

Quand au mineur, il reste sous le régime antérieur, son représentant légal peut faire opposition au retrait de fonds par l'incapable et opérer lui-même ce retrait dans tous les cas.

Les trois dixièmes au moins des femmes mariées et des mineurs versant aux Caisses d'épargne réclament l'application des dispositions bienfaisantes de la loi du 9 août 1881. (Depuis le 1^{er} janvier 1881, date de l'entrée en vigueur de cette loi, 838,638 livrets nouveaux ont été ainsi ouverts à des femmes mariées et à des mineurs des deux sexes (la part des femmes mariées forme plus de la moitié du total) agissant sans l'intervention de leur représentant légal (1).

§ 4. — Déposants absents, décédés, aliénés.

Quand un déposant est présumé absent, le remboursement du livret ne peut être fait qu'au curateur spécialement désigné à cet effet et commis à l'administration des biens. Quand il y a eu déclaration d'absence, le retrait des fonds peut être opéré par les envoyés en possession provisoire, et s'il y a eu envoi en possession définitif par ceux au profit desquels cette mesure a été ordonnée sur la présentation de la grosse du jugement

(1) Wallet op. at. p. 154 et rapport au Président de la République pour 1893, p. 51.

Si le déposant est aliéné et non interdit, il appartient aux administrateurs provisoires nommés en exécution de la loi du 30 juin 1838 d'opérer le retrait.

Si le déposant tombe en faillite, le syndic peut effectuer le remboursement des fonds sur production d'un extrait du jugement énonçant sa nomination. Il en serait de même des dépôts portés sur un livret dont la femme du failli est titulaire, aux termes de l'article 559 CC. son avoir est présumé appartenir au mari, sauf preuve contraire.

Si le déposant est décédé, c'est à ses héritiers qu'est faite la restitution des fonds. Ceux-ci établissent leur qualité par un inventaire ou par toute autre pièce.

Il résulte de cette théorie que les retraits peuvent être faits par les simples administrateurs de la fortune d'autrui que l'héritier bénéficiaire peut, à fortiori, retirer le dépôt sous condition de rendre compte. De même l'administrateur d'une succession en déshérence peut effectuer des retraits.

§ 5. — Remboursements

Les caisses d'épargne ne sont tenues d'effectuer le remboursement que quinze jours après la demande qui en est faite par une formule spéciale (d. 15 avril 1852, art. 12 ; d. 23 août 1875, art. 11 ; d. 31 août 1881, art. 18 ; l. 20 juil. 1895, art. 3, § 1) mais en pratique ce délai n'est pas réclamé par les

caisses; la plupart remboursent même séance tenante quand le retrait est partiel ou qu'il ne dépasse pas une certaine somme.

Le déposant donne quittance; s'il ne se présente pas lui-même, le tiers doit être muni d'une procuration sous seing privé, à moins qu'il n'ait été constitué mandataire général par une procuration authentique.

Nous avons vu dans la partie historique les situations critiques dans lesquelles s'étaient trouvées deux fois les caisses d'épargne menacées de retraits de fonds considérables; nous avons expliqué aussi comment le législateur de 1881 a été amené à introduire la clause de sauvegarde existant déjà à l'étranger.

Dans les cas de force majeure, des décrets rendus, le Conseil d'Etat entendu, peuvent autoriser les caisses à n'opérer les remboursements que par acompte des 50 francs au minimum et par quinzaine. Cette clause doit être inscrite sur tous les livrets à la place la plus apparente. Nous avons dit que le ministre du commerce ayant considéré que les déposants antérieurs à la loi de 1881 avaient acquiescé à cette disposition en n'opérant pas le retrait de leurs dépôts a ordonné de porter mention de l'article 12 de la loi sur leurs livrets.

§ 6. — Achats de rentes

Les demandes d'achats de rentes sont soumises aux mêmes formalités que les remboursements, auxquels elles sont assimilées, puisqu'elles produisent le même effet, celui de libérer la Caisse d'Épargne.

Les achats ont lieu au cours moyen de la Bourse du jour et les inscriptions sont toujours nominatives. Les caisses d'épargne ne peuvent recevoir en dépôt les titres achetés. Toutes ces mesures ordonnées par l'instruction ministérielle du 4 juin 1857 avaient été prises pour éviter de faire des caisses d'épargne des banques de dépôt gérant la fortune de leurs clients.

L'article 2 de la loi du 20 juillet 1895 a été plus libéral que les lois antérieures. Il décrète : « Dans le cas où le déposant ne retire pas les titres achetés pour son compte, l'administration de la Caisse d'Épargne en reste dépositaire et reçoit les arrérages et primes de remboursement au crédit du titulaire. Elle peut également les faire vendre sur la demande du déposant.

Le capital provenant de cette vente, déduction faite des frais de négociation, sera porté au nom du déposant à un compte spécial et sans intérêt. »

Les achats de rente ont lieu d'office pour le compte du déposant quand son crédit dépasse le maximum prévu par la loi.

L'article 4 de la loi du 20 juillet 1895 qui édicte cette disposition renvoie pour les formes à observer à l'article 9 de la loi de 1881 ainsi conçu : « Dès qu'un compte dépassera par les versements et la capitalisation des intérêts le chiffre de 2,000 francs (actuellement 1,500 francs) il en sera donné avis au déposant par lettre chargée.

Si, dans les trois mois, qui suivront cet avis, le déposant n'a pas réduit son crédit, il lui sera acheté d'office et sans frais 20 francs de rente sur l'Etat. Le service des intérêts sur l'excédent sera suspendu à partir de la date de l'avis jusqu'au jour de la réduction du compte. »

Cette formalité d'avis préalable n'est pas exigée au cas où le compte dépasserait 1,500 francs lors de la promulgation de la loi de 1895.

« Les comptes qui au moment de la promulgation de la présente loi, dépasseront le chiffre de 1,500 fr. ne pourront pas être l'objet de versements nouveaux ; ils continueront à produire des intérêts, mais ils devront être ramenés à la limite maximum de 1,500 francs dans un délai de 5 ans, à partir du 1^{er} janvier, qui suivra la promulgation de la présente loi. Si à l'expiration dudit délai, cette prescription n'a pas été exécutée, le compte sera ramené au-dessous de 1,500 francs au moyen d'un achat de rente sur l'Etat d'office et sans avis préalable. » (art. 4 de la loi du 20 juillet 95).

§ 7. — Rapports avec les tiers

Les sommes déposées aux caisses d'épargne sont, au point de vue des rapports juridiques qui peuvent exister entre leurs déposants et les tiers, soumises au droit commun. Quand aucune condition d'incessibilité n'aura été stipulée lors du premier versement, la cession du crédit d'un compte pourra valablement être faite à autrui par le titulaire du livret. D'ailleurs on ne pourra procéder par endossement mode réservé aux effets de commerce, ni par simple tradition les livrets étant nominatifs, on devra user du mode de l'article 1690 civ. La cession devra se faire par acte authentique ou sous seing privé, sur papier timbré, être enregistrée et signifiée.

Un arrêt de la Cour de Montpellier du 22 août 1842 avait refusé d'admettre la cession d'un livret de caisse d'épargne. D'après la Cour, cette cession serait contraire à l'esprit de la loi organique de 1835 qui prescrit que le livret est nominatif, établit un maximum, règle expressément les transferts d'une caisse à une autre et repousse implicitement ceux entre particuliers. En outre cette cession serait toujours faite à vil prix à des usuriers et par suite entachée d'un vice fondamental.

Ces motifs sont aisément réfutables. De ce qu'un titre de créance est nominatif, il ne s'ensuit pas qu'il est incessible ; le maximum atteint aussi bien le cessionnaire que le cédant ; il n'y a aucune ana-

logie entre le transfert entre caisses et celui entre particuliers l'un dépouillant le déposant, l'autre évitant au contraire le remboursement. La plupart des auteurs (1) ont admis avec raison la validité des cessions de livrets ; une instruction ministérielle du 4 juin 1857 (art. 35), a implicitement reconnu ce droit aux déposants en réglant dans ce cas le remboursement à faire au cessionnaire et en permettant la clause d'incessibilité.

Les sommes déposées aux Caisses d'épargne peuvent être l'objet de saisies-arrêts. La loi du 5 juin 1835 reconnaît la légalité de cette voie de procédure, ce qui est très normal à l'égard de simples établissements d'utilité publique. L'article 11 dit : « Les formalités prescrites par les articles 561 et 569 du Code de procédure civile et par le décret du 18 août 1807, relativement aux saisies-arrêts, seront applicables aux fonds déposés dans les Caisses d'épargne. »

Il résulte de cet article que l'exploit doit être fait conformément au droit commun et que les Caisses dûment touchées en la personne de leur comptable ne peuvent se libérer que du consentement des parties ou en vertu d'une décision de justice.

L'article 24 de la loi de 1895 a précisé les effets de ces actes extrajudiciaires : « Les saisies-arrêts

(1) V. Dalloz, *ét. d'épargne* n° 140.

et oppositions de toute nature formées auprès des Caisses d'épargne n'auront d'effet que pendant cinq années, à compter de leur date et, si elles n'avaient pas été renouvelées dans l'intervalle, elles seraient rayées d'office à l'expiration de ce délai. »

Cette disposition, aux termes de l'article 25, est de celles qui sont applicables à la Caisse postale.

SECTION 2. — Caisse d'épargne nationale.

Les principes que nous venons d'exposer sont applicables pour la plupart aux rapports de la Caisse postale avec ses déposants. Nous avons eu soin d'indiquer les modifications apportées par la loi du 20 juillet 1895 au régime antérieur des Caisses d'épargne ordinaires et qui ont été étendues aux relations entre la Caisse nationale et les porteurs de livrets.

Nous nous bornerons à signaler les différences qui existent dans la manière de procéder des deux institutions, en y ajoutant les dispositions spéciales aux transferts entre la Caisse postale et les Caisses privées. Le livret est toujours nominatif ; il est dit national, parce que le déposant qui en est titulaire peut continuer ses versements et opérer ses retraits dans tous les bureaux de poste français dûment organisés en agences de la Caisse d'épargne postale, sans qu'il soit besoin d'opérer un transfert. Le livret est délivré dans un délai de trois jours, à

partir de la date de la demande, non compris celui de la demande, les dimanches et jours fériés (1).

Les versements sont constatés par des timbres-épargne apposés sur le livret, revêtus du timbre à date du bureau et contresignés par le receveur. Ces timbres-postes varient de 1 à 1,000 francs.

Les déposants peuvent également confier leurs livrets aux facteurs et les charger d'effectuer les versements, mais cette opération entre parties privées n'engage pas la responsabilité de l'État.

Les déposants peuvent demander le remboursement de leurs fonds par mandats télégraphiques ou par mandats-poste, ils supportent les frais des mandats.

Le principe adopté pour les transferts entre la Caisse postale et les Caisses privées est celui d'un remboursement effectif suivi d'un versement. Le receveur des postes agit par procuration des déposants.

Pour le transfert sur la Caisse postale, le receveur des postes remet à l'administrateur de la Caisse d'épargne de laquelle émane le livret à transférer ce livret et l'une des deux expéditions de la demande de transfert. La caisse privée opère comme en cas de remboursement intégral. Le

(1) Wallet, op. cit., n° 302.

receveur des postes se présente pour toucher le montant de cette somme, il en donne quittance.

Dès la réception du bordereau nominatif qui lui est adressé par le receveur, le directeur départemental prépare le nouveau livret, il y fait inscrire le montant de la somme remboursée par la caisse privée. Le livret est transmis au déposant par le receveur.

Pour le transfert sur une Caisse privée le déposant adresse à l'administration centrale une demande de remboursement intégral et donne en même temps au receveur des postes, du siège de la Caisse d'épargne privée, les pouvoirs nécessaires pour le représenter auprès de ladite caisse à l'effet d'y faire un premier versement et d'y signer sur le registre matricule. Le receveur des postes opère ce versement, le livret est adressé au déposant par son intermédiaire.

DEUXIÈME PARTIE

Étude économique des Caisses d'épargne en France.

CHAPITRE IV.

DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

Nous avons étudié dans les chapitres précédents l'organisation et l'administration des Caisses d'épargne tant privées que nationale. nous en connaissons le régime légal, nous pouvons donc nous demander maintenant quelle en est la portée économique, si ce système répond aux véritables principes de l'Économie politique et surtout envisager les conséquences financières de son fonctionnement.

Nous avons vu combien la part de la puissance publique est large dans la fondation et la surveil-

lance des caisses ordinaires, nous montrerons dans le chapitre suivant comment l'État intervient dans la gestion des fonds, et dans quelle mesure le législateur de 1895 a rendu un peu de liberté aux administrateurs, tout en maintenant fermement l'intervention de l'État dans l'emploi des fonds appartenant aux déposants.

La première question théorique qui se pose en face de ce régime légal est la légitimité de l'intervention de l'État dans l'organisation des Caisses d'épargne.

L'initiative privée, disent quelques économistes, saura bien remplacer celle du Gouvernement; l'industrie particulière poussée par l'intérêt suppléera toujours aux services publics qui ne gèrent pas les attributs essentiels de l'État. On ajoute que rien n'est plus dangereux pour la puissance publique que de s'ingérer dans le champ de l'activité privée; ayant des sommes considérables à faire valoir elle est poussée à se faire entrepreneur d'industries et à en courir les dangers. Enfin et surtout l'Etat s'expose aux risques du banquier il est sans cesse menacé d'une demande de retraits en masse qui rendrait sa situation critique.

Nous ne nions nullement la valeur de ces objections notamment la dernière qui se résume dans le problème de l'emploi des fonds, question des plus

difficiles à résoudre et à laquelle nous consacrerons des développements spéciaux.

■ Nous nous bornons pour le moment à nous demander si l'État doit intervenir en principe dans cette matière des Caisses d'épargne. Nous admettons parfaitement que les premiers soucis d'un État doivent être de sauvegarder la sécurité de la nation à l'extérieur et la paix entre les citoyens à l'intérieur. Certains États s'acquittent fort mal de cette mission, la déplorable situation où s'est trouvée l'été dernier la Chine dans sa lutte avec une nation relativement petite, le Japon, montre combien certains pays ou certaines races négligent ce devoir essentiel. Il faut que les peuples modernes gardent à l'État au point de vue militaire et diplomatique, une organisation très vigoureuse, qu'ils n'épargnent pas à ce sujet les sacrifices matériels, soit du temps et de la vie des hommes, soit de revenus et de capitaux. Les conflits entre les peuples font souvent naître de nouvelles circonstances économiques, qui viennent compenser les sacrifices que s'est imposée une nation (1). De même à l'intérieur une juste répression des crimes et des délits est nécessaire au développement de la richesse, les pays où règne le brigandage sont toujours pauvres où tendent à s'appauvrir. Mais si l'État a pour premier rôle de veiller à sa propre existence, il doit améliorer les conditions

(1) Leroy-Beaulieu, *Traité d'éc. pol.* p. 679.

générales de vie et de bien-être de la nation. Il est la seule association ayant un caractère de perpétuité, il doit lutter contre l'esprit d'imprévoyance. On peut à la vérité concevoir un État ne s'occupant pas des institutions de prévoyance, et on ne peut comprendre un État sans armée et sans police, mais quand il a rempli ces fonctions primordiales de sécurité matérielle, pourquoi ne chercherait-il pas à favoriser le développement des établissements d'épargne, qui ont un tel caractère d'intérêt général ?

L'intérêt économique du pays est en effet fortement intéressé au drainage des moindres économies, lesquelles très modestes envisagées individuellement arrivent à former des chiffres de plusieurs milliards.

Une raison encore plus profonde se trouve dans le haut intérêt qu'il y a au développement de l'habitude de l'épargne dans les classes ouvrières, habitude qui a une grande influence sur le bien-être et la moralité des classes. Un auteur (1) en donne une preuve manifeste dans l'exemple suivant : Le docteur Guillaume, criminaliste du pénitencier de Neuchâtel, a constaté que sur 100 détenus, 6 à peine étaient munis d'un livret de caisse d'épargne, dans un pays où sur 100 habitants, on trouvait 25 clients de ces institutions. On voit quelle peut être

(1) Stambulesco, *op. cit.*, p. 209.

l'influence de l'épargne sur la moralité des populations.

D'ailleurs en étendant son action législative sur l'épargne populaire on peut dire que l'État ne fait que remplir son devoir de police, il veille à la sécurité des dépôts et à la surveillance des établissements qui recueillent les fonds.

C'est en partant de ces idées justes que certains économistes en poussant les conséquences à l'excès ont voulu une intervention exagérée de la puissance publique

On a d'abord demandé des faveurs spéciales pour les établissements d'épargne, affranchissement de certains impôts, mise gratuite à leur disposition des services publics, dotations et subventions aux caisses d'épargne, de retraite, aux sociétés de secours mutuel. Cette seconde étape franchie par l'État passant de son rôle de simple gardien des dépôts à celui de protecteur des diverses institutions de prévoyance, se justifie dans une certaine mesure. On comprend que les pouvoirs publics facilitent l'œuvre des établissements les plus utiles en les exemptant des droits de timbre et d'enregistrement ou même qu'ils la complètent en fondant une Caisse postale, qui vienne combler les vides du territoire.

Le danger de ce système est dans son propre excès; en accordant de trop généreuses subventions, par exemple, l'État fait des dons avec l'argent des

contribuables et on arrive ainsi à la troisième étape, qui est la mise en pratique pure et simple du socialisme d'État.

Ici l'intervention de la puissance publique devient envahissante et coercitive. Elle se traduit par des lois qui rendent l'épargne obligatoire sous certaines formes et à certaines classes de la société, ou qui tendent à prélever sur les épargnes de la masse des citoyens ce qui est nécessaire pour compléter l'insuffisance des épargnes d'une catégorie d'entre eux : c'est rendre l'épargne obligatoire pour tous au profit de quelques-uns, c'est lui substituer l'impôt. Nous n'entendons pas dire que cette intervention coercitive de l'État soit toujours funeste, Il est des cas où on la juge généralement bonne. Ainsi l'institution des pensions de retraites pratiquée sur fonds de retenue au profit des fonctionnaires de l'État est considérée par des esprits modérés, comme une œuvre législative excellente. Mais la bonté d'innovations telles que les assurances obligatoires, les taxes des pauvres est beaucoup plus contestable. Les conséquences de cette ingérence excessive sont des plus graves ; elles peuvent aboutir à la suppression de l'épargne et à l'extinction graduelle des qualités morales, qu'elle suppose : la conscience personnelle qui crée l'initiative, la vertu morale qui produit l'effort libre et le sacrifice volontaire, le sentiment de la responsabilité individuelle qui est la condition et la

sanction de la liberté. Détruire ces qualités dans la classe ouvrière, c'est la vouer à la stagnation matérielle et morale, si ce n'est même la condamner à un abaissement progressif (1).

Nous concluons de cette discussion théorique sur l'ingérence de l'État en cette matière de l'épargne qu'elle est bonne pourvu qu'elle soit modérée, il faut laisser une grande liberté aux établissements de prévoyance et en particulier aux caisses d'épargne qui font l'objet de notre étude.

Nous ne nous arrêterons pas d'ailleurs sur cette question éternellement discutée de l'utilité de l'intervention de l'État, nous préférons en montrer les conséquences financières et économiques d'abord sous le régime antérieure à la loi du 20 juillet 1895, puis sous l'empire de cette loi; l'étude des législations en vigueur dans les pays étrangers nous sera une aide puissante pour découvrir ce qu'il y a encore à faire dans ce difficile problème.

(1). Dict. d'éc. pol., p. 915.

CHAPITRE V

RÉGIME ÉCONOMIQUE DES CAISSES D'ÉPARGNE TANT PRIVÉES QUE POSTALE, ANTÉRIEUREMENT A LA LOI DU 20 JUILLET 1895

SECTION 1. — **Emploi des fonds.**

§ 1. — **Mode d'emploi.**

La grave question qui se pose au début de ce chapitre consacré à examiner le régime économique des Caisses d'épargne est celle de l'emploi des fonds. Les économistes et les législateurs se divisent en deux camps ceux partisans d'une stricte ingérence des pouvoirs publics, ceux penchant pour la liberté tout au moins relative, qui protestent contre ce enfouissement énorme de l'argent de l'épargne dans les coffres de l'État.

Ce problème de l'emploi des fonds des Caisses domine par ses conséquences toutes les réformes qu'on peut apporter à leur constitution. Ou les Caisses seront obligées de verser les dépôts à la

Caisse des consignations, c'est le système de l'adduction forcée, ou elles pourront employer tout ou partie de leur fonds comme bon leur semblera, c'est le régime du libre emploi. Aussi, M. Léon Say a-t-il pu dire très exactement : « C'est faire une distinction très juste que de diviser les Caisses d'épargne en deux classes seulement, celles qui emploient librement leurs dépôts, celles qui les livrent au Trésor public. Les Caisses d'épargne françaises sont constituées en sociétés privées ou en caisses postales ; mais les unes et les autres ont ce même caractère que c'est l'État qui place les épargnes et répond du placement. En Italie, on fait tout autrement : l'État n'a pas la gestion des fonds, et il n'en est pas responsable » (1).

M. Léon Say concluait d'ailleurs, bien qu'il considérait une réforme comme très difficile en France « qu'il n'y a pas un économiste, ni un financier qui ne doive considérer comme très supérieure la méthode italienne. »

La partie historique de ce traité a essayé de montrer comment, de très bonne heure, les Caisses d'épargne, même celles dites privées, sont devenues de simples guichets servant d'intermédiaires entre les particuliers et l'État. Pour diminuer l'incertitude où l'on était sur les résultats de l'institu-

(1). L. Say. Dix jours dans la haute Italie, p. 64.

tion naissante et entourer ses débuts de quelques garanties de succès, pour inspirer aussi une confiance nécessaire à la clientèle dont on cherchait à provoquer l'épargne, les fonds versés par les déposants furent d'abord exclusivement employés en achats de rentes sur l'État.

Telle fut la première direction donnée à l'épargne, elle était fort regrettable. Concevoir et organiser les Caisses chargées de recueillir l'épargne sous la forme de Caisses d'achats de rentes, c'était en fausser la conception, en méconnaître la destination. Nous avons dit dans l'introduction de ce travail que, conformément à l'opinion des meilleurs économistes nous pensions qu'une caisse d'épargne est essentiellement un intermédiaire permettant à l'ouvrier, à celui dont les ressources sont modestes en plaçant son argent par petites sommes de se constituer un capital qui lui permette d'atteindre une situation meilleure par un emploi judicieux de ses fonds.

Substituer dans ce rôle les Caisses d'épargne à l'épargnant, était précisément violer cette règle économique, qu'il faut laisser au déposant le soin d'employer lui-même ses capitaux, s'il les veut productifs ; les avantages qu'il en retirera sont pour lui un mobile suffisant, soit de les mettre directement en œuvre, soit de les livrer indirectement à la production par le moyen du prêt.

Nous savons que c'est de la loi de 1829, sanctionnant le régime de l'ordonnance du 3 juin 1829, que date le droit pour les Caisses d'épargne de verser leurs fonds en compte-courant au Trésor public.

On captait ainsi l'épargne dans ses premières sources, on en déviait le cours pour le déverser dans le réservoir des dépenses publiques. « Rien n'était plus anti-économique que de soustraire ainsi l'épargne à sa fonction naturelle, la fécondation de l'activité productive du pays ; rien de plus contraire à la mission de l'État que cette attribution nouvelle d'employer les épargnes des citoyens ; rien de plus dangereux pour les finances publiques que ce flot montant de capitaux, qui, en même temps qu'une lourde charge, apportait avec lui une source de périls et d'abus (1). »

La loi du 31 mars 1837 a substitué au Trésor public la Caisse des dépôts et consignations, comme réservoir des fonds des Caisses d'épargne. Cette loi autorisait la Caisse des consignations à employer les fonds soit en rentes françaises, soit en compte-courant avec le Trésor à intérêt fixe de 4 0/0. On repoussa dès cette époque les prêts aux départements, communes et établissements publics, qui étaient contraires au principe d'une disponibilité permanente. En même temps, le Trésor était déchargé

(1) Dict. d'Ec. pol. p. 919.

du service des intérêts puisque la Caisse des consignations trouvait dans le revenu de ces valeurs les ressources nécessaires pour y faire face. Toutefois, si ce revenu était insuffisant, le Trésor était tenu de parfaire la différence.

Même au point de vue d'une réforme administrative, qui laissait en dernier lieu l'État responsable des fonds des Caisses d'épargne, cette loi péchait par le grave oubli d'une limitation du compte-courant avec le Trésor. La Caisse des consignations voyait dans ce système de verser son argent au Trésor public un moyen facile de se débarrasser de la gestion des dépôts de l'épargne ; le Trésor en recevant ces mêmes fonds trouvait commode d'obtenir ainsi des sommes disponibles sans recourir à l'emprunt direct. Quand ces capitaux avaient atteint un chiffre important et avaient grossi outre mesure la dette flottante, on procédait pour les rembourser à une consolidation, c'est-à-dire à une émission de rentes dont les inscriptions étaient remises à la Caisse des consignations jusqu'à concurrence des sommes dues. On augmentait ainsi le capital nominal de la dette publique sans que le public s'en aperçût.

L'histoire des Caisses d'épargne fournit de nombreux exemples de ces consolidations. D'abord en 1837, le trésor remit à la Caisse des dépôts, qui lui était substituée les 93 millions, dont il s'était reconnu débiteur envers les Caisses d'épargne, non pas en

espèces mais en un titre de 3.753.229 francs de rente 4 pour 100. Deux consolidations en rente 4 pour 100 spéciales furent opérées en 1845 et 1846 pour une somme d'environ 200 millions. Une consolidation de 208 millions a eu lieu en 1862 en rente 3 pour 100; une autre de 93.185.968 fr., 76 fut faite, en 1878 en 3.572.625 francs de rentes 3 pour 100 amortissable. Le compte-courant avec le trésor qui n'était plus que de 17.400.000 francs en 1873 et qui était remonté successivement à 54.100.000 fr. en 1874, à 141,500,000 francs en 1875, à 150.360.000 francs en 1876 et à 246.300.000 francs en 1877 était redescendu à 187.800.100 francs en 1878 après la consolidation dont il vient d'être parlé. Il ne tarda pas à progresser de nouveau et il atteignit : en 1879, 249.400.000 francs; en 1880, 377.300.000 francs; en 1881, 509.000.000 francs; en 1882, 959.200.000 francs. Les deux dernières consolidations ont été ordonnées par les lois des 30 décembre 1882 et 1^{er} mai 1886. En vertu de la loi du 30 décembre 1882, il fut émis et transféré à la Caisse des dépôts et consignations, en 1883 et en 1884, 44.629.620 francs de rentes 3 pour 100 amortissables. pour un capital de 1.194.033.623 fr., 75. A la suite de cette opération le compte-courant s'éleva encore à 259.300.000 francs à la fin de 1884 et à 415 millions en 1885; et donna lieu à la consolidation présente par la loi du 1^{er} mai 1886 qui

attribua à la Caisse des dépôts 13.157.894 francs de rente 3 pour 100 perpétuel, pour un capital de 349.999.980 fr., 40. (1)

Ce vice de la loi de 1837, qui était de nature à causer les plus grands troubles dans nos finances publiques, fut enfin corrigé par l'article 8 de la loi de finances du 27 février 1887 qui a limité à un maximum de 100 millions le montant du compte-courant que la Caisse des Consignations peut avoir au Trésor.

La loi de 1837 admet encore le placement des fonds des Caisses d'épargne en bons du Trésor, à échéances fixes. Ces bons à long ou à court terme ont été généralement versés par le Trésor public en atténuation de son solde débiteur. D'autres obligations amortissables proviennent notamment de la conversion de l'emprunt Morgan et du fonctionnement des lois de 1885 sur l'achèvement des chemins vicinaux et de la construction des établissements scolaires.

La Caisse possède enfin quelques obligations de chemins de fer; on a interprété la loi de 1837 en assimilant les valeurs garanties par l'État aux fonds d'État.

A la veille de la présentation du projet de loi qui

(1) Laurent, les Caisses d'épargne et de prévoyance, p. 32 et suivantes.

devint la loi du 20 juillet 1895, le portefeuille de la Caisse des consignations était ainsi composé :

Rente 30/0 ancien (40.549.012 fr. de rentes).	1.093.749.313 fr. 93
Rente 3 0/0 amortissable :	
Cess. 1879 (3.327.645 fr.) —	86.796.073,74
Cess. 1882 (42.803.820 fr.) —	1.145.173.750,25
Achat à la	
Bourse (3.204.945 fr.) —	97.595.298,16
Ensemble (49.336.410 fr.) —	1.329.565.122,12
Rente de 4 1/2 0/0 (745.997)	18.875.112 fr. 75
Obligations du Trésor (loi du 31 mai 1875)	
Emprunt Morgan (48 obligations).	265.322.471 fr. 30
Obligations du Chemin de fer à 500 francs (28,481 obligations).	9.458.543 fr. »
Obligations du chemin de fer de Paris à Orsay (558 obligations).	590.286 fr. »
Obligations du Trésor à court terme (1500 obligations).	15.120.000 fr. »
Obligations du Trésor (loi du 22 juillet 1885) (263,860 obligations).	131.900.000 fr. »
Total des valeurs en portefeuille.	2.864.580.849 fr. 36
Montant du solde créditeur du compte- courant avec le Trésor public.	95.756.964 fr. 43
TOTAL GÉNÉRAL.	2.960.337.813 fr. 79

On voit donc d'après la composition de ce portefeuille, représentatif des sommes déposées par les épargnants que le crédit de l'État reste complètement engagé. Les réformes de 1837 et de 1887 ont bien pu améliorer la position du débiteur définitif en soulageant la dette flottante, dont les gouvernements ont toujours été portés à abuser, mais il faudrait un changement profond dans l'emploi des

fonds des Caisses d'épargne pour que l'État n'eût plus à redouter la dépréciation certaine qui résulterait de ventes précipitées de ses propres valeurs en temps de crises, sous la pression des demandes de remboursement des porteurs de livrets.

Depuis la loi de 1829 jusqu'à celle du 20 juillet 1895 on peut dire que les gouvernements successifs n'ont cessé de se débattre contre la montée constante des fonds de l'épargne. Tantôt le législateur abaisse le maximum permis pour les dépôts à 1,000 francs par la loi du 30 juin 1851, prise sous l'impression de terreur qu'avait laissé la crise de 1848, tantôt il introduit temporairement la clause de sauvegarde en 1870 puis définitivement en 1881 ; tantôt il abaisse le taux de l'intérêt de 5 0/0 à 4 1/2 0/0 puis à 3,75 0/0. Quelque énergiques que fussent ces lois et il faut d'un autre côté s'en réjouir le solde créditeur des dépôts des caisses d'épargne ne cesse de s'élever, se montant à 558 millions en 1847, réduit à 46 millions en 1848, il reprend son premier chiffre en 1861 pour atteindre 667 millions en 1875 ; au 1^{er} janvier 1890 l'Etat était débiteur, tant pour les caisses privées que pour la Caisse postale de 3,059,527,000 de francs et à la veille du vote de la loi de 1895 la dette du chef des caisses, caisses d'épargne dépassait 3 milliards et demi (1).

La direction donnée aux fonds de dépôt des

(1) Rostand. *La Réforme des caisses d'épargne*.

caisses d'épargne a été suivie en grande partie pour leur fortune personnelle.

Nous savons, en effet, que presque toutes les caisses, sauf trois d'entre elles qui ont été autorisées comme annexes aux Mont-de-Piété, se sont constituées des biens propres. Ils proviennent de sources diverses, soit de la dotation que les fondateurs ont allouée à la Caisse pour en assurer le fonctionnement et qui s'accroît parfois de cotisations versées par les directeurs au moment de leur nomination, soit des dons et legs qu'elle a pu recevoir, soit des subventions qui lui sont attribuées par les conseils généraux ou par les conseils municipaux.

Les actes législatifs ont accru cette fortune personnelle des établissements d'épargne. L'ordonnance du 3 juin 1829 avait autorisé les caisses à prélever un demi pour cent sur les intérêts que le Trésor leur servait, disposition maintenue à titre facultatif par la loi de 1835.

La loi du 30 juin 1851 rendit cette retenue obligatoire pour un quart pour cent et facultative pour un autre quart pour cent, à l'exception de la caisse d'épargne de Paris, qui était autorisée à retenir facultativement trois quarts pour cent. Ces règles ont été modifiées par la loi de 1895.

Ces biens propres peuvent s'accroître par le fait de la fixation du point de départ des intérêts au 1^{er}

et au 15 de chaque mois et par la prescription trentenaire au profit des caisses pour les sommes qui n'ont été l'objet d'aucun mouvement de fonds et qui sont insuffisantes pour être converties en rentes sur l'Etat français.

On doit désirer l'accroissement de cette fortune proportionnellement à la progression des dépôts, elle joue le rôle de fonds de réserve et de garantie. Quand les caisses ne prélèvent que le minimum de la retenue, elles augmentent ainsi l'intérêt alloué aux déposants, leur tendance est peut-être trop en ce sens et c'est pourquoi le législateur leur a imposé avec beaucoup de raison un prélèvement obligatoire.

Le placement de cette fortune personnelle s'effectue le plus souvent d'après les statuts en rentes françaises, ou en immeubles destinés à leur installation. Sous l'empire de la législation antérieure à 1895, il fallait une autorisation spéciale pour effectuer un placement différent. Certaines caisses l'avaient obtenue. Ainsi, en 1886, la Caisse de Lyon a consacré une partie de sa fortune à l'édification de maisons ouvrières au moyen de prêts hypothécaires à une société civile constituée en vue de ces constructions ; puis encouragée par cet heureux essai, après être rentrée dans ses fonds, elle a souscrit la moitié des actions (500,000 fr.) d'une nouvelle société de construction des logements. Un

autre exemple célèbre de ce système a été donné par la Caisse de Marseille qui est devenue sous la conduite de son habile directeur un centre d'activité sociale par l'initiative privée. Elle a construit des habitations ouvrières, elle fait des prêts aux sociétés construisant les habitations à bon marché et même directement, elle avance des fonds aux salariés qui veulent construire leur propre demeure (1).

Sauf quelques exceptions la fortune personnelle des caisses d'épargne ordinaires est donc constituée en rentes sur l'Etat. On ne peut [nier que ce ne soit une grande erreur de former un fonds de garantie précisément avec les mêmes valeurs mobilières qui constituent le fonds à garantir. N'est-ce pas s'exposer à l'heure des crises à voir s'effondrer en même temps le débiteur et sa caution. ?

Tel était le système de l'adduction forcée des fonds des Caisses d'épargnes aux Caisses de l'État et qui a fait l'objet de si vives critiques lors de la discussion de la loi du 20 juillet 1895.

§ 2. — Effets économiques du régime de l'adduction forcée.

Nulle question n'a plus d'actualité que celle de la décentralisation. On parle beaucoup de rendre de la liberté et de la vie aux localités, on a proposé plusieurs systèmes qui se résument presque tous dans

(1) V. Rostand, *l'Action sociale par l'initiative privée*.

un accroissement de pouvoirs en faveur des corps départementaux et municipaux.

Nous croyons quant à nous qu'il y a deux façons de comprendre la décentralisation, l'une consiste à substituer l'action des pouvoirs locaux, à celle du pouvoir central, l'autre plus profonde veut substituer l'action individuelle à celle des pouvoirs publics.

Il nous semble un peu chimérique de vouloir user du premier système, transférer l'action administrative aux Conseils généraux ou aux Conseils municipaux, pour rendre la vie aux localités, c'est oublier que le Département et la Commune ne sont réellement que des fractions de l'État, c'est substituer une tutelle à une autre. C'est une erreur très commune de croire que parce qu'une loi aura réuni plusieurs départements et qu'un corps élu les dirigera avec des pouvoirs très étendus, on aura reconstitué l'ancienne province. La province vivait d'une vie propre parce qu'elle avait une littérature et une langue particulières, parce que ses coutumes étaient différentes de celles des provinces voisines, enfin parce que son droit, expression la plus éclatante du génie d'un peuple était distinct de celui des autres provinces, il était impossible de confondre les monuments juridiques du Languedoc et de l'Artois, de la Bourgogne et de la Bretagne. Ce qui a tué réellement la province, ce n'est pas la loi du 8 juin 1790, ce n'est ni la Révolution, ni la Répu-

blique une et indivisible, ces faits de notre histoire, ont pu déterminer la formation de courants nouveaux, mais seuls ils n'auraient pas détruit l'esprit particulariste, ce qui a été la cause de la disparition définitive de la province c'est l'esprit du siècle, ce sont les chemins de fer et les moyens rapides de transmission de la pensée, c'est, par dessus tout, le cosmopolitisme grandissant, qui semble, parfois, effacer les frontières de la patrie elle-même.

Aussi ne pensons-nous pas que le parlement, en vertu de sa toute puissance législative, puisse reformer la province, la loi peut beaucoup mais elle ne peut l'impossible et c'est vouloir l'impossible que de vouloir ressusciter un mort. Le législateur n'a aucune action contre la direction imprimée par les circonstances à la vie économique d'un peuple, il doit se borner à légiférer dans le même sens qu'elles, favoriser leur essor et non chercher à l'arrêter.

C'est pourquoi nous pensons que la meilleure loi décentralisatrice est celle qui rendra de la liberté à l'action individuelle, qui rejettera la vieille doctrine de l'État-providence, qui laissera les capitaux se diriger vers l'objectif, qui leur paraîtra le meilleur et le plus lucratif. Il nous semble qu'il serait utile et fructueux de laisser plus libre l'emploi des fonds des Caisses d'épargne, de ne pas les englober dans notre dette publique, mais de leur permettre, sous

le contrôle de la loi, de trouver leur placement dans la région où ils sont nés.

Certes nous ne sommes pas partisans d'une liberté d'emploi absolue, c'est chose dangereuse surtout pour des administrateurs qui en ont perdu depuis longtemps l'habitude, mais nous voudrions que l'Etat se renfermât dans un rôle de protecteur de l'épargne par les encouragements qu'il peut lui donner et par la surveillance qu'il exerce sur les Caisses.

Les économistes libéraux ne sont élevés avec vigueur contre les conséquences de cette adduction forcée des épargnes des déposants à la dette de l'État.

« Il en devrait-être des fonds de l'épargne, dit M. Leroy-Beaulieu, à peu près comme de cette humidité que le soleil pompe sur tous les points de la surface terrestre, qu'il condense en nuages, et qu'ensuite il divise au moment opportun sur tous les points où il l'a recueillie, pour arroser la terre et la rendre féconde.

Restituer, après les avoir réunies, aux diverses localités, tout au moins aux diverses régions, les molécules des capitaux qui s'y sont formés, voilà quel devrait être le rôle des Caisses d'épargne. » Et plus loin il ajoute : « Supposez que toute l'humidité, qui s'est évaporée de tous les points du globe sous la forme de neige et de pluies, se concentre en

deux ou trois points déterminés et s'y précipite en déluges torrentiels et continus, vous aurez un système où la terre deviendrait bientôt stérile » (1).

De même, M. Rostand s'exprime ainsi : « Le régime d'adduction forcée à la Dette publique, pompe et recueille, dans les 1,571 localités françaises où il fonctionne, c'est-à-dire de toutes parts, sur le territoire, les économies de la classe ouvrière, des artisans, des familles peu aisées dans la petite classe moyenne, au fur et à mesure de la naissance de ces économies ; il les transporte dans la capitale, où une administration d'État les convertit en titres des emprunts de l'État. Par là, il ne diffère point du régime de la Caisse d'épargne officielle ou postale, en sorte que les Caisses d'épargne privées sont une deuxième catégorie de bureaux d'État (2). »

On a comparé avec justesse les Caisses d'épargne aux cœurs des animaux qui absorbant la nourriture au prix des peines que se sont donnés les membres, la leur renvoie sous forme de sang, qui les vivifie à leur tour, et qui leur permet de se remettre à l'ouvrage (3).

En France, les Caisses d'épargne s'acquittent fort bien de la première partie de leur rôle, le flot montant des épargnes populaires le prouve suffisam-

(1) Leroy-Beaulieu, *Economiste français*, 21 février 1885.

(2) Rostand, *La réforme des Caisses d'épargne*, p. 95.

(3) Stambulesco. *op. cit.*, p. 2à3

ment, mais elles ne remplissent nullement la seconde moitié de leur travail, l'argent qui afflue dans leurs guichets y reste ou plutôt il passe dans la Dette publique par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations.

Il résulte de ce régime un double mal, les provinces manquent de capitaux et l'État est parfois embarrassé de la trop grande quantité d'argent qu'il possède, il est tenté de le mal employer.

M. Rostand fait le calcul des sommes qui se sont trouvées enlevées au crédit local dans un certain nombre de départements au 1^{er} janvier 1890. Il obtint le tableau suivant :

De l'Aisne	58.027.208 fr.
Du Calvados	20.854.555
De la Loire-Inférieure .	32.132.466
De la Gironde.	71.403.628
De la Loire	55.635.363
Du Nord	110.180.325

Il ajoute « que chaque région fasse son calcul : des constatations analogues la frappent. Dans l'ensemble, il s'agit de plus de 3 milliards déjà, soustraits à la production nationale (1) ».

On doit cependant objecter que ce calcul est un peu exagéré, tout ce qui entre à la Caisse des Dé-

(1) Rostand, Réf. des Caisses d'épargne, p. 96.

pôts, venant des caisses d'épargne n'est pas perdu pour la production locale. Sans aller jusqu'à dire avec les partisans du « statu quo » que l'Etat en centralisant les dépôts les répand ensuite en bienfaits sur toute la surface du pays, on peut penser qu'une partie au moins des épargnes est employée en travaux publics, en constructions scolaires et qu'elle est ainsi utilisée pour tous.

Il ne faut pas non plus se plaindre de ce que le régime d'adduction forcée est un obstacle aux opérations de crédit foncier de la part des caisses d'épargne ; c'est oublier que recevant des dépôts d'argent et en disposant, pour les faire fructifier, les caisses sont de véritables banques, qu'elles doivent effectuer le placement d'une très grande partie de leurs fonds en valeurs facilement réalisables, sous peine d'une faillite prochaine.

Ce qui par contre est vrai dans cette critique du régime de l'adduction forcée, c'est que l'Etat se voyant maître d'énormes capitaux, sera toujours poussé à des dépenses excessives, qu'elles soient bonnes ou non. Sous le régime parlementaire ce mal ne peut que s'accroître, l'absence de responsabilité d'une assemblée, le défaut de connaissances économiques de la majorité de ses membres, et même simplement l'intérêt électoral sont toujours des mobiles suffisants pour employer l'argent dis-

ponible à tout autre chose qu'à éteindre la Dette publique.

Une autre conséquence non moins grave du système actuel des caisses d'épargne est la mauvaise éducation économique du pays. Accoutumés à n'avoir foi qu'en l'Etat-Providence, les déposants, les administrateurs des caisses et le public sont très hostiles à tout changement dans le régime légal. On pense qu'il n'y a point de salut hors la rente française et on oublie aisément dans la prospérité actuelle qu'il y a eu des époques où les caisses ont traversé des crises terribles et qu'il suffirait d'un grave événement politique pour les menacer dans leur existence même. Cette foi aveugle est encore accrue par le peu de tendance qu'ont les Français à regarder à l'étranger et par les soixante ans de succès qu'ont traversés les caisses d'épargne.

On s' imagine aisément que le régime d'adduction forcée est le plus propice au développement de l'épargne, et quand il ne donnerait que ce résultat il serait encore le meilleur. C'est là une erreur commune qui provient de ce que l'on confond la bonté du système avec la faculté d'épargner que possèdent les Français. Il suffit pour s'en convaincre de consulter le tableau ci-après formé d'après les documents datant de 1891.

La comparaison des soldes dus par les caisses d'épargne et le montant du crédit de chaque dépo-

sant dans des villes françaises et étrangères à population à peu près égale est loin d'être toujours à l'avantage des cités françaises.

Caisses françaises à régime d'adduction forcée (1).
à la dette de l'État.

Caisses d'épargne.	Soldes dus. francs	Population. habitants	Proportion par 100 habitants. francs
Paris.....	139,804,597	2,350,000	57949
Lyon.....	61,998,105	401,930	15,425
Marseille...	53,440,989	376,143	14,207
Bordeaux...	51,458,790	240,582	21,389
Nantes.....	25,984,006	127,482	20,382

Caisses étrangères à régime varié du libre emploi.

	francs	habitants	francs
Berlin.....	144,631,048	1,574,485	9,185
Brême.....	70,885,706	118,615	59,761
Francfort...	44,568,098	179,660	27,815
Strasbourg.	15,189,377	111,987	13,581
Boston.....	85,704,006	362,839	23,600
New-York..	240,415,959	1,627,227	14,700
Milan.....	433,580,847	399,081	108,644
Vienne.....	57,789,073	68,121	84,832
Genève.....	35,588,085	71,500	49,773

§ 3. Effets financiers du régime de l'adduction forcée.

Le régime légal de l'adduction forcée à la Dette publique auquel obéissent actuellement les Caisses d'épargne françaises est plus critiquable encore au point de vue de ses conséquences financières que de ses conséquences économiques. Elles peuvent-être

(1). Ce tableau a été pris dans la Réforme des Caisses d'épargne par E. Rostand, p. 19.

classées en trois catégories quant aux déposants, quant aux caisses et quant à l'État.

A. — *Quant aux déposants.*

Nul ne peut nier que la rente française ne soit un placement merveilleux, elle est douée d'une élasticité incomparable, la crise que nous venons de traverser, pendant laquelle les fonds d'État turc, espagnol, italien ont fléchi si considérablement en Bourse, n'a pour ainsi dire eu qu'une action insignifiante sur les cours de nos fonds publics. C'est à peine si le 3 pour 100 perpétuel est descendu au prix de 98 francs 50 pour se relever aussitôt et dépasser le pair. On peut dire que la rente française est capable d'affronter les crises économiques avec toute confiance, elles n'ont guère pour effet que de lui amener une nouvelle clientèle de capitalistes, qui, désireux de se mettre à l'abri des tempêtes de Bourse, se réfugient sous le couvert du crédit de la France. Les autres valeurs de l'État français ou garanties par lui ont toujours aussi une excellente tenue. Les bons du Trésor n'ont cessé d'être très demandés; les obligations tunisiennes, les actions et les obligations de nos grands réseaux férés sont considérés comme d'excellentes valeurs de placement par les capitalistes.

Mais il ne faut pas oublier que nos rentes ne peuvent traverser avec autant de sérénité les crises

politiques que les crises économiques. C'est le fait propre des fonds d'État d'être les premiers atteints dans leurs cours en Bourse par les événements intérieurs qui menacent l'État dans son existence. Ainsi, la rente française a baissé de 50 pour 100 en 1848 et de 40 pour 100 en 1870.

Nous avons exposé dans la partie historique de cet ouvrage comment le Gouvernement dut prendre des mesures à ces deux époques pour éviter l'effondrement des caisses d'épargne. On sait que malgré des déclarations solennelles et l'élévation de l'intérêt à 5 0/0 (décret du 7 mars 1848), il fallut limiter le remboursement à 100 francs par livret et offrir la concession du surplus moitié en bons du Trésor qui s'escomptait avec 40 0/0 de perte, moitié en rente au pair, cotée sur le marché de 65 à 70 ; puis par le décret du 7 juillet consolider les livrets en un titre de rente au taux encore forcé de 80 fr., jusqu'à ce qu'enfin le décret du 21 novembre bonifiât de 8 fr. 40 par fr. 5 de rente pour atténuer les spoliations de l'Etat.

La crise de 1870 n'a pas été aussi désastreuse que celle de 1848, une série de mesures prises par les décrets des 17 septembre, 16 octobre, 17 novembre, 17 décembre 1870, 12 juillet 1871, vint suspendre l'exigibilité des remboursements, on put ainsi arriver à une époque meilleure par une sorte de cours forcé des livrets.

Nous ne devons pas nous laisser aveugler par les hauts cours de la rente qui donnent un bénéfice aux caisses d'épargne, lors de la réalisation de leurs titres, le prix de vente étant supérieur au prix d'achat. On a même calculé qu'il faudrait que nos fonds d'Etat perdissent 12 0/0 de leur valeur pour que le recul dépassât la plus-value des acquisitions antérieures. Quelqu'élevé que soit ce chiffre, les exemples de 1848 et de 1870 nous montrent que la baisse de la rente française dépasse de beaucoup un pareil taux, quand s'élève une tempête politique.

En résumé donc, en cas de crises politiques, celles qui sont le plus à craindre par leur intensité, ou verra les déposants demander de l'argent, que l'Etat s'est obligé à lui rendre en numéraire et non en titres de rentes. La Caisse des dépôts et consignations devra procéder à la vente des titres de son portefeuille et elle sera ainsi elle même la cause la plus profonde de baisse en jetant sur le marché une grande quantité de papier, qui risquera de ne point trouver acheteur. C'est toujours lors de la dépréciation d'une valeur que le vendeur ne trouve plus de contre-partie, c'est en effet un phénomène connu que la masse des personnes disposées à acheter en hausse se dérobent en baisse et que les porteurs de titres cherchent au contraire à vendre à tout prix. La spéculation seule ose affronter les

risques d'un achat, et elle cherche à l'effectuer naturellement aux meilleures conditions possibles. Elle n'en rend pas moins des services considérables en jouant le rôle de contre-partie, quand les capitalistes font complètement défaut.

On a répondu à ces critiques qu'il y a deux moyens pour éviter la ruine des caisses d'épargne menacées de demandes de remboursement en masse ; le premier de ces moyens est l'application de la clause de sauvegarde, le second le prêt sur titre par la Banque de France ou par tout autre établissement de crédit.

La clause de sauvegarde déjà appliquée en 1870 a été inscrite définitivement dans la loi du 9 août 1881. L'article 12 décrète : « Dans le cas de force majeure, des décrets rendus, le Conseil d'Etat entendu, pourront autoriser la Caisse d'épargne postale à n'opérer le remboursement que par acompte de 50 francs au minimum et par quinzaine. » L'article 21 de la même loi étend la même mesure aux caisses ordinaires. Les partisans du système d'adduction forcée à la Dette publique des fonds de l'épargne font valoir qu'en appliquant sagement la clause de sauvegarde le Gouvernement écartera tout danger pouvant naître d'un afflux de demandes de remboursement.

On évitera de la même façon le péril que nous avons signalé d'une vente en masse de titres de

rente déjà dépréciés, la Caisse des dépôts ne liquidera que la quantité de valeurs suffisante et on atteindra ainsi facilement des temps meilleurs. On ajoute que l'exemple de la crise de 1870 est probant, et qu'une longue guerre n'a entraîné ni la faillite des caisses, ni celle de l'Etat.

Nous répondrons à ces objections tirées de l'application de la clause de sauvegarde d'abord que nous sommes dans une situation très différente de celle où nous trouvions en 1870. A la fin de l'Empire le solde créditeur des caisses d'épargne s'élevait à 695 millions, il atteint actuellement 3 milliards et demi, l'application de la loi nouvelle réduira le montant de ce compte mais d'après l'opinion générale et en tenant compte de la progression de l'épargne il ne tombera pas au-dessous de 3 milliards. La dette de l'Etat est donc bien autrement considérable qu'à l'époque de la dernière guerre. En outre en 1870-71 malgré tous les désastres la confiance des déposants n'a pas été détruite, comme elle pourrait l'être par une lutte où l'existence même de la patrie serait en péril. On n'a remboursé qu'à peine le tiers des dépôts ; on a vu même des dépôts effectués pendant cette crise et qui se sont élevés à presque un million.

Enfin il ne faut pas oublier que les cours de la rente avant la guerre étaient cotés aux environs de

75 francs pour le 3 pour 100 et de 104 francs pour le 4 1/2 pour 100, la perte qui pouvait résulter d'une baisse des prix n'a donc rien de comparable avec celle possible sur le prix d'achat actuel qui dépasse le pair pour le 3 pour 100 perpétuel et qui atteint 107 pour le 3 1/2 pour 100. Ces taux de capitalisation ne sont pas envisagés par un certain nombre d'économistes comme excédant le crédit de la France, mais que seraient, en cas d'immenses retraits hâtifs coïncidant avec une baisse violente, les cours de réalisation ?

L'application de la clause de sauvegarde grâce au chiffre des dépôts, laisserait d'ailleurs de lourdes mensualités à la charge de l'État, ainsi que le prouve le tableau ci-joint donné pour l'année 1892 par un auteur partisan enthousiaste du statu quo (1). L'État pourrait être appelé à rembourser la somme de 900 millions en deux mois ; en admettant que la crise se prolongeât pendant six mois, le Trésor public pourra être mis en demeure de fournir le chiffre énorme de deux milliards à une époque où toutes ses disponibilités pourraient être insuffisantes pour faire face aux frais d'une guerre étrangère ou de la répression d'une insurrection intérieure.

(1). Laurent, op. cit., p. 214.

*CALCUL des Mensualités exigées par l'application
de la Clause de sauvegarde.*

SOMME VERSÉE AUX DÉPOSANTS	CAISSES ORDIN ^{es}	CAISSE POSTALE	ENSEMBLE	
1 ^{er} acompte, 50 fr. 50	203.485.000	55.023.000	258.508.000	Faisant disparaître 2.187.575 livrets au- dessous de 20 francs, moyenne 9 fr., 24.
2 ^e — — 100	186.264.000	35.467.000	221.721.000	Faisant disparaître 4.299.263 livrets de 21 à 100 fr., moyenne, 53 fr., 24.
Premier mois . .	389.739.000	90.490.000	480.229.000	
3 ^e acompte, 50 fr. 150	151.340.000	33.700.000	186.040.000	Faisant disparaître 662.836 livrets de 101 à 200 fr., moyenne 145 fr. 56.
4 ^e — — 200	129.659.000	26.162.000	155.821.000	
Second mois . .	281.999.000	59.862.000	341.861.000	
5 ^e acompte, 50 fr. 250	129.659.000	26.162.000	155.821.000	
6 ^e — — 300	129.659.000	26.162.000	155.821.000	
Troisième mois . .	259.318.000	52.324.000	311.642.000	
7 ^e acompte, 50 fr. 350	112.612.000	24.050.000	136.662.000	Faisant disparaître 929.356 livrets de 201 à 500 fr., moyenne 340 fr., 26.
8 ^e — — 400	93.522.000	15.331.000	108.853.000	
Quatrième mois . .	206.134.000	39.381.000	245.515.000	
9 ^e acompte, 50 fr. 450	93.522.000	15.331.000	108.853.000	
10 ^e — — 500	93.522.800	15.331.000	108.853.000	
Cinquième mois . .	187.044.000	30.662.000	217.706.000	
11 ^e acompte, 50 fr. 500	93.522.000	15.331.000	108.853.000	
12 ^e — — 650	93.522.000	15.331.000	108.853.000	
Sixième mois . .	187.044.000	30.662.000	217.706.000	
13 ^e acompte, 50 fr. 650	93.522.000	15.331.000	108.853.000	
14 ^e — — 700	93.522.000	15.331.000	108.853.000	
Septième mois . .	187.044.000	30.662.000	217.706.000	

*CALCUL des Mensualités exigées par l'application
de la Clause de sauvegarde.*

SOMME VERSÉE AUX DÉPOSANTS	CAISSES ORDIN ^{es}	CAISSE POSTALE	ENSEMBLE	
15 ^e acompte, 50 fr. 750	80.240.000	12.539.000	92.779.000	Faisant disparaître 786.792 livrets de 501 à 1000 fr., moyenne 729 fr., 57,
16 ^e — — 800	61.016.000	8.498.000	69.514.000	
Huitième mois. . .	141.256.000	21.037.000	162.293.000	
17 ^e acompte, 50 fr. 850	61.016.000	8.498.000	69.514.000	
18 ^e — — 900	61.016.000	8.498.000	69.514.000	
Neuvième mois. . .	122.012.000	16.996.000	139.028.000	
19 ^e acompte, 50 fr. 950	61.016.000	8.498.000	69.514.000	
20 ^e — — 1000	61.016.000	8.498.000	69.514.000	
Dixième mois. . .	122.032.000	16.996.000	139.028.000	
21 ^e acompte, 50 fr. 1050	61.016.000	8.498.000	69.514.000	
22 ^e — — 1100	61.016.000	8.498.000	69.514.000	
Onzième mois. . . 0	122.032.000	16.996.000	139.028.000	
23 ^e acompte, 5 fr. 115.	61.016.000	8.498.000	69.514.000	
24 ^e — — 1200	61.016.000	8.498.000	69.514.000	
Douzième mois. . .	122.032.000	16.996.000	139.028.000	
25 ^e acompte, 50 fr. 1250	61.016.000	8.498.000	69.514.000	
26 ^e — — 1300	61.016.000	8.498.000	69.514.000	
Treizième mois. . .	122.032.000	16.996.000	139.028.000	
27 ^e acompte, 50 fr. 1350	61.016.000	8.498.000	69.514.000	
28 ^e — — 1400	61.017.000	8.498.000	69.514.000	
Quatorzième mois.	122.032.000	16.996.000	139.028.000	
29 ^e acompte, 50 fr. 1450	58.353.000	7.203.000	60.556.000	Faisant disparaître 884.276 livrets de 1001 à 2000 fr., moyenne 1.439 fr., 87.
30 ^e — — 1500	23.194.000	2.206.000	25.300.000	
	76.547.000	9.300.000	85.856.000	

Les 11 acomptes suivants font disparaître les livrets exceptionnels supérieurs à 1,000 francs ; ils ne dépassent pas 50 millions.

On peut se demander avec anxiété si le second moyen préconisé par les défenseurs du système de l'adduction forcée serait praticable en face de telles échéances. Ce second moyen consiste pour éviter la vente de valeurs dépréciées à emprunter comme tout particulier peut le faire en donnant ses titres en nantissement à un établissement de crédit. Nous reconnaissons volontiers qu'une avance sur titres est chose excellente pour qui a besoin momentanément d'une somme d'argent, l'usage en est fréquent dans le commerce; mais il faut aussi admettre que les conditions en sont toutes différentes. Un particulier n'emprunte jamais qu'une somme relativement faible, il le fait à une époque normale, les titres qu'il donne en nantissement sont dans l'état ordinaire du marché d'une réalisation facile. L'État au contraire n'appliquera la clause de sauvegarde qu'au cas d'une crise intense, il demandera des prêts variant de 200 à 400 millions et il donnera en gage des valeurs mobilières considérablement dépréciées. Dans de telles conditions il faut renoncer à trouver un prêteur ordinaire, quelle banque voudrait et même pourrait se charger d'une semblable opération, il lui faudrait posséder des disponibilités extraordinaires pour attendre une reprise du marché financier, on ne peut donc songer qu'à la Banque de France qui, elle, pourra avancer son encaisse en bénéficiant du cours forcé.

Il nous semble qu'on abuse beaucoup de ces disponibilités que possède notre puissant établissement de crédit. Elles nous servent de trésor de guerre, de modes de secours extraordinaires à l'État, c'est un réservoir auquel chacun pense en cas de péril. Nous croyons qu'il ne faut y songer qu'en cas d'extrême nécessité; c'est une ressource merveilleuse pour la France, qu'elle y veille avec un soin jaloux et qu'elle la réserve pour les cas de péril national. En outre, même en faisant appel à la Banque, pour qu'on puisse réussir il faudra que la crise ne se prolonge pas trop longtemps, car il est évident qu'au bout d'un temps assez court les Caisses d'épargne auront besoin de tout leur capital nominal pour rembourser les demandes.

On voit donc aisément l'extrême danger que court l'État en dernier lieu responsable des dépôts des Caisses d'épargne. A l'étranger l'emploi en rentes n'a pas donné de meilleurs résultats. En Belgique, lors de la Révolution de 1830, les caisses existantes qui avaient placé leurs dépôts en fonds publics, durent arrêter leurs opérations, quand les troubles éclatèrent, 1848 amena une crise nouvelle. La loi du 16 mars 1895, qui créa la Caisse générale d'épargne, sous la garantie de l'État, organisa le régime de libre emploi, en le réglant (1).

(1) Rostand op. cit., p. 76.

Peut-être nous demandera-t-on en quoi les obligations foncières ou autres que les Caisses possèderaient en portefeuille, se déprécieraient-elles moins que les fonds publics? Nous répondrons en rappelant la distinction entre les crises financières et les crises politiques, et en disant que nous n'excluons nullement la rente des titres que doit posséder une Caisse d'épargne.

Si une crise industrielle survient, dans ce cas les sommes placées qui pourront faire défaut à l'appel des caisses seront justement celles prêtées à l'industrie. Mais comme il est reconnu qu'en pareille circonstance les capitaux vont de préférence vers les placements solides, les caisses privées avec leurs obligations foncières, leurs obligations des villes et des départements et aussi avec leurs titres de rente, pourront amplement faire face à des demandes toujours assez faibles.

Si nous supposons une crise politique, le système de l'emploi varié apparaît avec une supériorité manifeste sur le système actuel. Dans ces crises, comme ce sont les institutions de l'État qui sont en péril, c'est son crédit représenté par le cours de la rente qui fléchit le premier et le plus profondément, ses titres baissent parfois de moitié tandis que les autres valeurs mobilières sont plus longues à se déprécier et se déprécient moins fortement.

Ainsi, à titre d'exemple, nous citerons les crises

de 1848 et de 1870. En 1848 la rente est tombée de 50 pour 100; le 3 pour 100 est passé de 60 à 32,50, le 5 pour 100 a touché le cours de 50 francs et le 4 pour 100, 46 francs. Quant aux titres de crédit, la moins value est beaucoup plus faible; les obligations de la Ville de Paris émises à 1000 francs, cotées le plus haut à 1.350, ne sont descendues qu'à 850, les obligations 4 pour 100 des mines de Grand'Combe et les obligations 5 1/2 Decazeville n'ont rien perdu de leur valeur. En 1870-71, le 4 1/2 passe de 104, cours coté en mai [et juin à 74,50 pendant l'insurrection de Paris, de même le 3 pour 100 fléchit de 75 francs à 50,35 dans le même laps de temps, soit une perte de 40 pour 100; tandis que les obligations de la Ville de Paris 4 pour 100 cotées au plus haut 480 ne descendent qu'à 415, les obligations 4 pour 100 du Crédit Foncier fléchissent de 500 à 425 francs; les obligations de chemins de fer ne font que des pertes minimales (1).

Il ressort nettement de cette comparaison que les titres de l'État ont beaucoup plus perdu en 1848 et en 1871 que les titres industriels ou que les obligations des villes.

Nous voyons enfin un autre avantage d'ordre financier au libre emploi réglé par la loi des dépôts de Caisses d'épargne, elle est dans la productivité

(1). Courtois (cours des valeurs mobilières).

des placements. On a beaucoup répété que les porteurs de livrets ne se souciaient que de la sécurité et non du profit à tirer de leurs épargnes.

Il y a dans cette idée une part de vrai, mais il ne faut pas croire que les déposants ne se soucient pas d'obtenir un loyer raisonnable de leur argent, la meilleure preuve en est dans la quantité de retraits qui s'opère chaque fois qu'il est question de réduire le taux de l'intérêt.

B. — *Quant aux Caisses d'épargne.*

Le Régime d'adduction forcée des dépôts des Caisses d'épargne à la dette publique de l'État a transformé les Caisses en simples agents de transmission « La garantie de l'État, dit M. Léon Say, a réduit les Caisses privées à n'être plus que des guichets publics, et les a fait toutes passer sous le niveau égalitaire de la servitude de l'État » (3).

Les administrateurs n'ont en fait aucune autorité, ils sont arrêtés de toutes parts par les règlements administratifs. Il est vrai que ce sont eux qui ont demandé à l'État de les sauver du souci de la gestion des dépôts et en devenir des quasi-fonctionnaires.

M. Rostand (2) les appelle « de simples machines à signatures et à transmission ». Les partisans du « statu quo » allèguent que les administrateurs

(1). Léon Say. Rapport au jury de l'Exposition universelle de 1889.

(2) Op. cit. p. 86.

n'ont pas à faire leur éducation financière dans le maniement des épargnes et que le système actuel est le meilleur puisque les faillites des caisses sont à peu près impossibles. Nous ne nions pas que le régime légal de l'administration par l'Etat ne soit une garantie de durée pour ces institutions, mais si l'on veut bien consulter le tableau ci-joint on verra aisément à la veille de la discussion de la loi de 1875 que la fortune personnelle des caisses s'était souvent plus vite accrue à l'étranger qu'en France et que la durée d'existence dans les pays à libre emploi était parfois considérable.

Caisses à régime d'adduction à la Dette de l'État.

CAISSES	ANNÉES D'EXISTENCE	SOLDES dûs aux dépo- sants le 1 ^{er} jan- vier 1897.	PATRIMOINES RÉSERVÉS.	PROPORTION des réserves aux soldes dûs.
Paris.....	71	139.804.597	3.695.974	2, 6 0/0
Lyon.....	67	61.998.105	1.891.196	3,05
Marseille.....	68	53.440.980	1.550.727	2,9
Reims.....	66	21.388.405	718.364	3,3
Pithiviers.....	53	18.429.855	251.811	1,3
Angers.....	55	18.115.207	535.425	2,9
<i>Caisses à libre emploi.</i>				
Berlin.....	72	144.631.048	6.322.453	3, 4 0/0
Brême.....	65	70.485.706	3.634.173	5,1
Hambourg (anc. caisse).....	63	65.484.976	2.206.913	3,3
Strasbourg.....	56	15.154.119	822.435	5,4
New-York.....	75	229.162.015	12.003.945	5,2
Amsterdam.....	42	14.977.509	1.181.670	7,8
Milan.....	67	439.087.450	47.704.685	10,8
Vienne.....	26	57.789.073	3.873.697	6,7
Genève.....	74	35.588.085	1.956.636	5,4

C. — *Quant à l'Etat.*

Nous avons dit dans notre chapitre précédent que nous n'étions pas hostiles à une intervention modérée sous forme législative de l'Etat dans la gestion des fonds des caisses d'épargne, mais nous considérons que le régime d'adduction à la Dette publique est très dangereux pour un pays.

En administrant les dépôts, l'Etat en prend la responsabilité définitive, il risque ainsi au cas d'une crise politique de ne pouvoir faire face aux demandes de remboursement qui vont l'assaillir à l'heure où son crédit est le plus bas. Les Etats font rarement banqueroute, mais le fait n'est malheureusement pas inconnu.

Cette faillite aux mauvais jours est d'autant plus facile que le crédit de l'Etat en temps normal est coté plus haut, que le cours de la rente est plus élevé. Achetant plus cher la valeur qui servira de placement la Caisse des Consignations risque de voir un écart plus considérable entre son prix d'achat et le cours actuel, si la rente se trouve dépréciée par une cause sérieuse, telle qu'une révolution ou une guerre malheureuse, elle subira donc une perte plus grande et le crédit de l'Etat sera plus profondément ébranlé. Aussi nous n'hésitons pas à critiquer ces cours excessifs auxquels peuvent se

trouver poussés les fonds publics par les achats incessants des caisses d'épargne, qui en temps de prospérité, reçoivent plus de dépôts qu'elles n'effectuent de retraits. Peut-être cette élévation du prix de la rente rend-elle des services en permettant les conversions et les nouveaux emprunts, mais nous pensons que les vrais amis de l'Etat sont ceux qui voudraient un cours déterminé librement par la loi de l'offre et de la demande, persuadés qu'avec une bonne organisation politique et financière la hausse se produirait infailliblement.

SECTION 2. — Du taux de l'Intérêt

Nous avons étudié dans la partie historique de ce travail les variations de l'intérêt bonifié par la Caisse des Dépôts aux caisses d'épargne, fixé d'abord à 4 0/0 par la loi du 31 mars 1837, puis à 4 1/2 0/0 par la loi du 30 juin 1851, à 4 0/0 de nouveau par la loi du 7 mai 1853, enfin, à 3,75 0/0 seulement, à compter du 1^{er} janvier 1891 par la loi de finances du 26 décembre 1890. On a beaucoup critiqué cette fixation tout à fait arbitraire du taux de l'intérêt ; on a dit avec raison que le loyer de l'argent est variable incessamment ; et que même déterminé par une loi d'une façon exacte à une époque donnée, l'intérêt servi par la Caisse des Dépôts cesse de correspondre à l'intérêt réel des valeurs en

portefeuille quand les prix d'achat et le taux de la rente viennent à se modifier.

Pendant longtemps les fonds publics acquis avec l'argent des déposants ont donné une moyenne annuelle de 4 0/0 ; mais les cours élevés des rentes françaises, leurs conversions nécessaires ont rendu impossible une telle charge pour la Caisse des Consignations, qui se transformaient en une véritable libéralité.

Dans son rapport sur le budget de 1891, M. Boulanger s'exprimait ainsi : « On a reconnu l'impossibilité de continuer à servir aux caisses d'épargne un intérêt supérieur au loyer de l'argent employé en valeurs d'Etat et dont le complément est demandé aux contribuables... Par suite de la diminution graduelle du rendement des rentes les derniers achats de la Caisse n'ont pu se faire qu'à un taux très inférieur à 4 0/0. De sorte que, actuellement, le produit de l'ensemble des valeurs perçues par la Caisse des Dépôts, y compris le fonds de réserve, ne dépasse pas 3,83 0/0. Le Trésor doit parfaire la différence. En outre il paie un intérêt de 4 0/0 sur les sommes déposées en compte-courant, alors que l'intérêt moyen des bons du Trésor ne dépasse pas 2 0/0. La subvention annuelle à fournir aux caisses d'épargne pour ces deux causes est d'environ 4,200,000 francs. » (1).

(1) Doc. parl. *Sén annexes* 90, p. 244, n° 27.

Depuis cette époque le rendement du portefeuille n'a cessé de diminuer, beaucoup d'auteurs ont cru voir dans cet intérêt factice l'origine des dangers de l'Etat sur cette matière, ce taux trop élevé a été désigné comme la cause de tout le mal. Nous pensons que la loi de finances du 26 décembre 1892 et définitivement la loi du 20 juillet 1895 ont avec raison ramené l'intérêt à allouer aux caisses à ce qu'il doit être réellement, le revenu des valeurs représentatives des dépôts, mais qu'il n'y a là qu'un mal accessoire et que la véritable réforme est dans le régime même de l'emploi des fonds.

L'article 13 de la loi du 26 décembre 1892 décrète : « L'intérêt à servir aux caisses d'épargne ordinaires par la Caisse des Dépôts et Consignations est déterminé en tenant compte du revenu des valeurs du portefeuille et du compte-courant avec le Trésor, représentant les fonds provenant des caisses d'épargne. Les variations de ce taux d'intérêt auront lieu par fractions indivisibles de 25 cent. 0/0. Pour l'année 1893 cet intérêt est fixé à 3 fr. 50 0/0. Lorsqu'il y aura lieu de modifier le taux le, nouvel intérêt à bonifier aux caisses d'épargne sera fixé, avant le 1^{er} novembre, pour l'exercice suivant par un décret rendu sur la proposition du ministre du commerce et du ministre des finances, après avis de la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations ».

Nous avons dit dans un chapitre précédent que la loi du 30 juin 1851 a déclaré obligatoire pour 14 pour 100 et facultative pour 1/2 pour 100 une retenue par les caisses d'épargne sur les intérêts alloués par la Caisse des Dépôts; en conséquence l'intérêt bonifié aux déposants a été ramené à 3 pour 100.

C'est dans le même esprit que la loi du 26 décembre 1890 (art. 57) a abaissé le taux de 3,25 pour 100 servi par la Caisse des dépôts à la Caisse postale à 2 pour 100, moyenne de l'intérêt des bons du Trésor. L'article 57 s'exprime ainsi : « A partir du 1^{er} janvier 1891, le taux d'intérêt servi par la Caisse des dépôts et consignations à la Caisse nationale d'épargne, pour des fonds déposés en compte-courant, sera égal à celui servi par le Trésor en exécution de l'article précédent », et l'article 56 : « Le taux de l'intérêt payé par le Trésor, sur les fonds des Caisses d'épargne nationales et privées en compte-courant sera fixé par le Ministre des finances; il ne pourra être supérieur au taux d'intérêt des bons du Trésor. » Même avec cette réduction de taux d'intérêt, disait dans son rapport sur le budget de 1891, M. Boulanger, la Caisse nationale d'épargne a un revenu suffisant pour assurer le service du taux d'intérêt qu'elle accorde elle-même aux déposants, (alors 3 pour 100, aujourd'hui 2, 75 pour 100 seule-

ment), mais le fonds de dotation ne s'accroîtra plus sensiblement (1).

Aux termes de l'article 13 de la loi du 26 décembre 1892 quand il y a lieu de modifier le taux de l'intérêt, le nouvel intérêt est déterminé avant le 1^{er} novembre pour l'exercice suivant par un décret rendu sur la proposition du Ministre du Commerce et du Ministre des Finances. Jusqu'à présent aucune modification n'a été apportée au taux de 2,75 p. 100.

Sur ces divers points nous verrons que la loi du 20 juillet 1895 n'a fait que confirmer l'état de choses déjà existant, établi par ces lois budgétaires précurseurs de la réforme des Caisses d'épargne.

De l'application de ces textes, il est résulté un allègement pour le Trésor qu'on estime à environ 7 millions 1/2, ce chiffre est trop peu élevé pour influencer beaucoup sur l'état de nos budgets, on voit donc que, malgré ces réformes, les risques de l'État restent considérables, la question ne pourra être résolue qu'en modifiant le régime légal de l'emploi des fonds de dépôt des Caisses d'épargne.

SECTION 3. — **Les Réformes demandées.**

Nous venons d'esquisser le régime économique des Caisses d'épargne avant la loi du 20 juillet 1895.

Les économistes et le législateur depuis longtemps se préoccupaient de la situation périlleuse

(1). Rouquet, op. cit., p. 84, note 2.

dans laquelle se trouverait l'Etat au cas de demandes de remboursement en masse, il était indéniable qu'un tel système ne correspondait pas à l'application des véritables principes économiques.

Les Caisses d'épargne sont des banques de dépôt, recevant des fonds et les restituant à vue, ce caractère est constant chez elles, nous nous proposons de montrer dans les chapitres suivants par l'étude de ce qui se passe à l'étranger, que sous un régime de libre emploi une Caisse peut jouer le rôle d'une banque populaire ; sous le régime que nous avons étudié, les devoirs d'une banque et ceux d'une Caisse d'épargne sont absolument contraires. Une banque a un portefeuille rempli d'effets échelonnés qui viennent successivement à échéance et lui permettent de remplir ses engagements vis-à-vis de ses prêteurs, elle conserve une encaisse, d'ailleurs assez faible, pour parer aux exigences immédiates, elle fait surtout un emploi varié de ses fonds qui lui permet de réaliser en temps de crise, la catégorie de valeurs qui n'aura pas subi de dépréciation. Une Caisse d'épargne en principe n'a pas d'encaisse, avant 1895, le fonds de réserve était facultatif et il était presque toujours employé comme les fonds de dépôts en rentes françaises. Jusqu'en 1892, l'intérêt alloué aux porteurs de livrets ne correspondait pas aux bénéfices de la Caisse, il y avait libéralité de la part de l'Etat.

Enfin l'emploi des capitaux était unique et forcé, les Caisses n'étaient que de véritables guichets.

Nous ne nions pas que cette différence entre les Caisses d'épargne, institutions ayant un but de prévoyance et de bienfaisance, gérant le patrimoine de salariés et les banques de dépôts, sociétés commerciales, constituées pour donner des dividendes aux actionnaires ne soit en partie justifié. Nous avons dit que nous étions partisans d'une intervention modérée de l'Etat dans la gestion des Caisses d'épargne, surtout au point de vue du contrôle de leurs opérations. Mais leur régime économique n'en était pas moins une anomalie, ou plutôt c'était l'Etat lui-même qui se faisait banquier populaire, assumant les risques de l'entreprise, la plus vaste du monde.

Le Parlement se souvenant de 1848 et de 1870 s'est montré effrayé d'une telle responsabilité. Les faillites des Caisses d'épargne de Tarare et d'Annecy en 1883, causées par des déficits de 2 millions, provenant de malversations des caissiers, l'interpellation de M. Paul de Cassagnac, la campagne de presse qui fut menée à cette époque, firent éclore une série de propositions de lois, tendant à la réforme du régime des Caisses d'épargne.

Ce fut d'abord un projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau de la Chambre, le 14 juin 1883 et dont l'examen renvoyé à la Commission

du budget, fit l'objet d'un rapport de M. Rouvier. Ce projet devenu la loi du 6 juillet 1883, autorisait la Caisse des dépôts et consignations à faire des avances aux Caisses d'épargne en déficit en attendant la formation d'un fonds commun, constitué par un prélèvement de 0 fr. 10 0/0 l'an des sommes déposées sur l'intérêt servi par la Caisse des Consignations. Ce fonds commun servirait de caisse d'assurance et serait la propriété collective des Caisses d'épargne. Les avances faites étaient garanties à la Caisse des dépôts par le Trésor public; elles constituaient en réalité une très lourde charge pour les emprunteurs et devaient presque toujours rester au passif du garant.

La proposition de la loi déposée par M. Hubbard, le 21 novembre 1885 est plus complète, elle vise l'emploi des dépôts. Les fonds de la Caisse postale et des Caisses ordinaires, versés à la Caisse des Consignations devraient être employées par celles-ci en prêts sur première hypothèque. en prêts aux départements et aux communes, en escompte d'effets nationaux ou internationaux, valeurs de première signature, en rentes sur l'Etat, en valeurs du Trésor. en compte-courant au Trésor jusqu'à concurrence d'un maximum à déterminer annuellement par la loi de finances. La Caisse des dépôts pouvait émettre des obligations foncières départementales et communales, en représentation des sommes placées par

elle en première hypothèque ou prêtées aux départements et aux communes (1). Cette proposition transformait ainsi complètement le caractère de la Caisse des consignations et substituait au Crédit foncier, l'Etat français, cette tendance s'est d'ailleurs plusieurs fois produite au cours de la discussion de la loi du 20 juillet 1895. C'est du reste ce que disait implicitement M. Hubbard dans son exposé des motifs : « Cette question de l'emploi des fonds des Caisses d'épargne ne saurait être tranchée avec précipitation, elle touche aux rapports de l'Etat avec la Banque de France et le Crédit foncier ; il faut aussi examiner avec grand soin si la Caisse des dépôts n'aurait pas besoin d'avoir un portefeuille international ; si, en cas de crise, il ne lui serait pas nécessaire d'avoir entre les mains des lettres de change étrangères, afin de pouvoir faire face à des demandes immédiates de remboursement, et dans quelle proportion cet élément devrait être admis dans l'emploi général des fonds ».

La proposition de M. Hubbard a nettement posé la question du libre emploi des fonds de l'épargne devant le Parlement et devant le pays. Le « Journal Officiel » (1) nous montre combien fut vive la discussion qui suivit le rapport de M. Léon Borie sur la proposition de M. Hubbard. M. Léon Borie se

(1.) Laurent, op. cit., p. 63.

(4). Déb. parl. Ch., séance du 19 avril 1886.

montrait partisan de la transformation des Caisses d'épargne en banques actives et grand admirateur du régime italien; il voulait d'ailleurs un changement progressif vers la liberté.

A la suite de la prise en considération de la proposition de loi de M. Hubbard, le Gouvernement présenta, le 6 juillet 1886, un projet de loi beaucoup plus conservateur.

L'emploi des fonds a lieu nécessairement en valeurs d'État ou garantis par l'État, sauf une réserve fixée à 100 millions et jugée nécessaire pour les besoins du service. Le montant des versements était limité à 2.000 francs par an et l'intérêt était abaissé à 3,50 pour 100, un contrôle étroit était effectué par les agents des finances.

Ce projet fut renvoyé à la Commission des Caisses d'épargne. D'autres propositions émanées de l'initiative parlementaire, affectaient les fonds des Caisses à diverses œuvres sociales ou industrielles. Nous citerons le projet de M. le Comte de Colbert-Laplace qui proposait l'affectation des dépôts à l'alimentation de la Caisse des chemins vicinaux (proposition de loi du 2 mars 1886), celui de M. Wickersheimer qui s'en servait pour la reconstitution du vignoble français (proposition de loi du 15 juin 1886), celui de M. Thellier de Poncheville qui les employait à des prêts faits dans l'intérêt de l'agriculture (proposition de loi du 19 juin 1886).

Le plus intéressant de ces projets de réforme est celui de M. Lockroy qui tendait à constituer le crédit populaire par les caisses d'épargne. Selon le système de M. Lockroy, les caisses d'épargne qui en auraient fait la demande auraient pu être autorisées par le ministre du Commerce à employer en prêts à l'agriculture, à l'industrie et au commerce, le cinquième du solde dû aux déposants. Les sommes qui auraient reçu cette affectation n'auraient pu rapporter moins de 4 pour 100; elles auraient eu pour garantie, indépendamment de la fortune personnelle, un fonds de réserve spécial constitué par un prélèvement sur les bénéfices résultant des placements dont il s'agit (1). Le ministre du commerce pouvait toujours modifier et même supprimer par voie d'arrêté son autorisation.

Les Caisses d'épargne pouvaient en avertissant le public six mois à l'avance par voie d'affiches et d'insertions renoncer à toute garantie de l'État et à tout contrôle administratif, elles devenaient des caisses absolument indépendantes jouissant d'un libre emploi complet de leurs fonds; M. Lockroy créait ainsi des caisses d'épargne libres semblables à celles d'Italie.

Ces propositions diverses furent toutes renvoyées à la Commission des Caisses d'épargne, qui déposa

(1). Laurent, *op. cit.*, p. 73.

un rapport très étudié le 27 juillet 1887 par l'organe de M. Hublard, qui fut désigné à cet effet.

Le rapport constate qu'aucun texte de loi n'obligeait originellement les caisses à verser leurs fonds à la Caisse des dépôts et consignations et que c'était une simple faculté pour elles. Les administrateurs ont préféré effectuer un dépôt volontaire et subroger l'État dans leur responsabilité au lieu de conserver la direction effective de leurs établissements. Le problème de l'emploi des fonds, dit M. Hublard, consiste à séparer les dépôts des caisses d'épargne des sommes produites par l'impôt ou l'emprunt. La Caisse des Dépôts devrait pour arriver à ce résultat se constituer un portefeuille varié comprenant principalement des rentes françaises, des prêts aux Communes et aux Chambres de Commerce. La signature de l'État n'arrivera ainsi qu'en seconde ligne au cas où le débiteur principal ferait défaut, en même temps la productivité des dépôts augmenterait. L'intérêt à allouer aux caisses d'épargne sera exactement calculé sur l'intérêt du portefeuille.

Les conséquences de ce système seraient d'obliger l'État à faire des opérations de banque, il devrait faire un choix judicieux des placements et consentir des prêts à échéances échelonnées. Il semble bien difficile de charger une collectivité dont les membres n'ont pas d'intérêt pécuniaire direct à réaliser une

telle entreprise financière, qui exige beaucoup de sagacité et de travail.

Le projet de loi élaboré par la commission à la suite de ce rapport devint caduc, n'ayant pu être voté avant la fin de la législature.

C'est le 20 mai 1890 que fut enfin présenté au nom du Gouvernement par MM. Jules Roche, ministre du Commerce et Rouvier, ministre des Finances, le projet qui devint la loi du 20 juillet 1895. (1).

(1) Doc. parl. Ch., annexe n° 186, p. 417.

CHAPITRE VI

ÉTUDE ÉCONOMIQUE DE LA LOI DU 20 JUILLET 1895

SECTION I. — **Discussion et vote de la loi**

Le chapitre précédent nous a montré dans quel sens les tentatives de réforme du régime légal des Caisses d'épargne était dirigé. Effrayée de la progression des dépôts qui augmentait sans cesse la responsabilité de l'État vis-à-vis des déposants, l'initiative parlementaire avait cherché à diminuer ce péril soit en abaissant le taux de l'intérêt soit en limitant le maximum permis à chaque porteur de livret, soit en faisant des essais de liberté d'emploi des fonds.

Tandis que les propositions antérieures augmentaient le choix des placements des fonds des Caisses d'épargne ordinaires, le nouveau projet du Gouvernement les astreignait plus rigoureusement encore à verser leurs fonds à la Caisse des dépôts et consignations, soumettant toutefois cette caisse à la constitution d'un fonds de réserve obligatoire et instituant auprès du Ministre du Commerce une

commission supérieure appelée à donner son avis sur les questions intéressant les Caisses d'épargne.

Le projet du Gouvernement écartait tout emploi direct des dépôts par les Caisses. La Caisse des dépôts pouvait effectuer ses placements soit en valeurs d'État ou jouissant de la garantie de l'État soit en obligations négociables des départements, des communes ou des chambres de commerce. Le mot négociable qui figure dans le texte définitif de la loi du 20 juillet 1895 avait été supprimé lors de la première délibération du projet. Il a été heureusement rétabli en deuxième lecture, c'eût été permettre des prêts hypothécaires directs aux personnes morales et rien n'est plus contraire à la destination d'une banque de dépôt que les opérations de crédit foncier (1). C'est une tendance que nous avons d'ailleurs déjà constatée, immobiliser les fonds des caisses d'épargne au profit d'établissements publics ou d'utilité publique. Le projet du Gouvernement constituait un fonds de réserve obligatoire. « Ce fonds sera alimenté », dit l'exposé des motifs : (2)

1° Par le fonds de réserve actuellement existant à la Caisse des dépôts, mais en vertu d'une simple délibération de la Commission de surveillance approuvée par le Ministre des finances ;

(1) Consulter « Monde Économique », 4 juin 1892.

(2) Off. 90. Déc. pail. Ch. annexe, n° 186, p. 417.

2° Par la différence entre l'intérêt à servir par la Caisse des dépôts aux Caisses d'épargne et le produit du portefeuille de ces mêmes Caisses d'épargne, sans que cette différence puisse être au-dessous de 0 fr. 25 0/0 ni au dessus de 0 fr. 50 0/0 du capital déposé;

3° Par les intérêts et les primes d'amortissement provenant du fonds de réserve lui-même.

L'intérêt des valeurs achetées avec les fonds déposés étant inférieur à 4 0/0 c'est-à-dire au taux d'intérêt servi par la Caisse des dépôts aux Caisses d'épargne, la différence a été jusqu'ici prélevée sur les intérêts des fonds de réserve. Par suite de l'augmentation du chiffre des dépôts, cette ressource devient insuffisante et le complément devrait être désormais demandé à l'État. »

L'exposé des motifs s'étend longuement sur la nécessité de réduire le taux d'intérêt alloué aux Caisses d'épargne par la Caisse des dépôts au taux réel de l'intérêt des valeurs du portefeuille. Nous avons vu que cette réforme si utile avait été effectuée par les lois de finances avant d'être inscrite définitivement dans la loi organique des Caisses d'épargne.

Les autres modifications proposées par le Gouvernement portent sur une graduation du taux de l'intérêt dans le but de favoriser les petits comptes.

L'expérience n'a pu encore démontrer les résul-

tats bons ou mauvais de cette innovation. C'est une grosse complication introduite dans la comptabilité des Caisses d'épargne.

Le Gouvernement s'est montré hostile dans son projet à l'abaissement du maximum des crédits au dessous de 2000 francs, il a seulement proposé que l'ensemble des opérations dans le courant d'une année ne puisse dépasser ce chiffre. Il a fait remarquer avec raison que cette somme est déjà peu élevée et que l'abaissement à 1000 francs ne réduirait que de $\frac{1}{5}$ le solde dû aux déposants. « Par contre, dit l'exposé des motifs, cette réduction pourrait avoir de sérieux inconvénients pour les Caisses d'épargne qui payent leurs frais d'administration au moyen d'une retenue faite sur l'intérêt servi aux déposants, retenue dont le produit est proportionnel à l'élévation du chiffre des dépôts. Enfin il ne faut pas oublier que dans aucun autre pays, le maximum n'est moins élevé; il est de 2,777 francs en Portugal, de 3,125 francs en Russie et de 3,750 francs en Allemagne; en Angleterre où il est également de 3,750 francs, il peut même être porté à 5,000 francs par la capitalisation des intérêts, et partout en Europe, par suite de l'abaissement du prix de l'argent, il se produit un mouvement en faveur du relèvement du maximum.

Nous avons donc cru devoir maintenir la limite

de 2,000 francs fixée pour le montant total des dépôts.

Mais, pour conserver à l'institution son véritable caractère et prévenir les abus qu'en ont fait certains déposants qui transforment les comptes ouverts à la Caisse d'épargne en véritables comptes courants, nous avons cru devoir limiter également à 2,000 francs le montant total des versements autorisés pendant une année, sans tenir compte des remboursements. »

Les autres réformes proposées par le Gouvernement sont d'ordre purement administratif, institution d'une Commission supérieure, effets de l'opposition maritale sur les retraits de fonds effectués par leurs femmes, franchise postale accordée aux Caisses, et surtout un contrôle financier effectif. Nous avons déjà étudié ces diverses questions dans les chapitres précédents et nous nous bornons à les mentionner ici.

Le projet du Gouvernement fut renvoyé à la Commission des Caisses d'épargne qui, après un long examen des réformes proposées par les diverses propositions de loi, nomma M. Aynard comme rapporteur. L'honorable député déposa sur le bureau de la Chambre, le 27 mai 1891, un rapport très complet sur la réforme des Caisses (1). Ce rapport

(1) Off. 91., Doc. parl. Ch., annexe 1443, p. 1340.

est un véritable chef-d'œuvre d'habileté et de prudence et il est à regretter que le législateur n'ait pas cru devoir suivre plus souvent la marche tracée par M. Aynard.

Le rapporteur de la Commission pose le principe qu'il faut « réformer sans alarmer ». Il admet donc que la loi qui va être votée doit être une loi de transition vers un régime de liberté, sans autoriser elle-même cette liberté pour le présent que dans une mesure restreinte. « Les idées de réforme profonde des Caisses d'épargne, dit le rapport, qui sont aussi puissants dans l'opinion publique que dans la Chambre, naissent donc de ces préoccupations nettement accusées : consolider l'institution des Caisses d'épargne, mais en faisant que leur usage et leur bénéfice n'aillent qu'à ceux auxquels elles sont destinées et dégager dans la mesure du possible la responsabilité de l'État. »

M. Aynard fait observer avec raison que les diverses propositions de loi émanées de l'initiative parlementaire ou du Gouvernement ne vont pas au cœur de la question, toutes proposent des palliatifs à cette responsabilité excessive de l'État, réduction du taux de l'intérêt, taux gradué, abaissement du maximum, mais sans modifier réellement le régime des Caisses. « Il n'existe pas à notre sentiment une préoccupation assez forte des inconvénients et des dangers résultant d'une trop grande concentration

des capitaux dans les Caisses d'épargne et la volonté d'y parer en cherchant les véritables causes de cette concentration. Outre cette remarque générale, le projet du Gouvernement, en particulier, nous est apparu comme trop restreint, tenant plus de la réglementation que de la réforme ; de leur côté, les propositions de MM. Hubbard, Lockroy et de leurs honorables collègues nous ont semblé devancer l'heure où elles seront acceptables dans leur entier, et ne point tenir un compte suffisant d'une organisation déjà ancienne et qu'il serait imprudent de transformer avec trop de hâte. »

Le projet de la Commission propose d'accorder le libre emploi aux Caisses autonomes, à celles qui ont une administration indépendante, se recrutant par voie de cooptation, possédant un capital de dotation, et des réserves. Ce libre emploi serait d'ailleurs facultatif et limité. Il ne pourrait s'exercer que suivant des statuts approuvés par le Conseil d'Etat, en valeurs de premier ordre. Il ne pourrait dépasser le maximum du quart des fonds déposés et dans une proportion établie selon l'importance du capital et des réserves de l'établissement.

La garantie de l'État ne s'appliquerait qu'aux fonds qui seront transmis à la Caisse des dépôts et consignations. Ces Caisses antérieures prendraient le nom de « Caisses d'épargne libres » afin de les bien désigner à l'attention du public.

Cette liberté relative est refusée strictement aux Caisses municipales, qui continuent à effectuer leurs versements complets à la Caisse des dépôts. M. Aynard fait observer que « les emprunts municipaux fourniront sans doute l'un des meilleurs aliments de placement des Caisses d'épargne. On voit les inconvénients et les risques qui résulteraient des rapports trop étroits et de la dépendance du prêteur en face de l'emprunteur. »

Enfin l'article 10 du projet de la Commission portait « les Caisses d'épargne sont autorisées à employer leur fortune personnelle, conformément aux prescriptions de l'article 1^{er} ; elles pourront d'ailleurs en faire tout autre emploi prévu par les statuts approuvés par le Conseil d'Etat ».

Il est impossible d'être plus modéré dans une réforme de l'emploi des fonds que ne l'a été la Commission dans son projet de loi. Rendre aux Caisses, la libre disposition de leur fortune personnelle était un acte de bonne administration, cette fortune est le gage des créanciers, la placer dans les mêmes valeurs que les dépôts, c'est risquer de voir s'évanouir en même temps la créance et sa garantie. Créer une catégorie minime de Caisses d'épargne jouissant d'une autonomie relative dans l'emploi des fonds, c'était faire un essai utile dans une voie nouvelle. Le Parlement néanmoins a repoussé l'organisa-

tion des Caisses indépendantes et nous verrons qu'il n'a admis la liberté pour la fortune personnelle que d'une façon très restreinte.

De plus et c'est ce qui caractérisait en second lieu sa réforme, la Commission voulait réserver les Caisses d'épargne à l'épargne populaire et empêcher que le livret ne devint un compte-courant.

Le taux de l'intérêt ayant encore baissé sensiblement depuis quelques années, les Caisses d'épargne, qui offraient, par l'intérêt qu'elles bonifiaient aux déposants, une véritable prime à ceux-ci, avaient été converties en de réelles institutions de banque par des gens qui y versaient en une seule fois le maximum de 2.000 fr. La Commission pour parer à ces abus n'autorisait que des versements échelonnés de 300 francs au maximum par quinzaine et ne permettait de rembourser les sommes supérieures à 500 francs que trois mois après la demande. Elle limitait dans son projet le montant total des versements au cours d'une année à la somme de 2.000 francs (1).

M. Aynard faisait remarquer dans son rapport pour justifier cette mesure que « dans telle localité où il n'existe pas de maison de banque, la Caisse d'épargne absorbe tout l'argent flottant ; dans telle

(1). Rouquet, *op. cit.*, p. 138.

autre grande ville, la Caisse d'épargne est devenue la banque de dépôt du petit commerce; situation d'autant plus dangereuse qu'au moment de la crise tous ces déposants, soit qu'ils aient un besoin plus ou moins immédiat de leurs ressources comme commerçants, soit qu'ils se montrent plus avisés comme capitalistes, seraient les premiers à réclamer les remboursements et à précipiter la panique. Et il faut constamment se souvenir que les gros dépôts représentent les deux tiers des capitaux dûs par les Caisses d'épargne ».

Pour arriver à ce but, rendre les Caisses d'épargne à leur véritable destination, qui est de recevoir la petite épargne, la Commission proposait encore deux autres moyens, la graduation du taux de l'intérêt d'après l'importance des dépôts en favorisant les petits et l'attribution des rentes du portefeuille aux déposants qui voudraient convertir leur avoir. Le rapporteur admettait d'ailleurs que la graduation du taux se heurtait à de grandes difficultés de comptabilité surtout dans les petites caisses, aussi le projet de la Commission n'admettait-il qu'une faculté de graduation.

L'attribution des rentes aux déposants est un système ingénieux, mais qui aboutit en réalité à une liquidation partielle des Caisses d'épargne, M. Aynard l'a décrit en ces termes : « Un autre moyen, peut-être le moyen d'avenir, de ramener

les dépôts à leur état normal, consiste à se servir du portefeuille des Caisses d'épargne pour rembourser successivement, par voie d'attribution des rentes, tous les gros déposants, en prenant en même temps les mesures nécessaires pour que ces rentes ne puissent être négociées avant un laps de temps tel que le marché n'en soit pas surchargé ou ébranlé. Les avantages du système sont évidents, car même en donnant aux déposants remboursés en rentes, la marge nécessaire pour les indemniser du risque encouru par les délais imposés dans la réalisation, l'opération laisserait encore un bénéfice considérable au portefeuille, qui permettrait d'abaisser progressivement le prix moyen des rentes restantes à un cours donnant une sécurité à peu près complète ».

La discussion sur le projet de la Commission s'engagea devant la Chambre des députés en mai et juin 1892. Le « Journal Officiel » prouve qu'elle fut très vive, mais elle aboutit en seconde lecture les 10 et 11 mars 1893, à la suppression des Caisses autonomes. M. George Michel, dans l'« Economiste Français » (1), envisage dans les termes suivants le vote de la Chambre : « Le 11 mars 1893, la Chambre des députés votait une loi autorisant des emplois plus libres que le placement obligatoire en rentes sur l'Etat pour les fortunes propres des établissements, mais elle rejetait les dispositions permettant

(1) Economiste du 23 juin 1894.

aux Caisses autonomes un libre emploi réglementé et partiel des dépôts jusqu'à concurrence de 20 0/0 du disponible au profit des Associations syndicales agricoles et en réescompte des Sociétés coopératives de crédit. Malgré cette concession libérale, il n'en restait pas moins acquis que le régime actuel est fait pour drainer tous les capitaux de l'épargne au seul profit de l'Etat. C'est l'emploi forcé en rentes sur l'Etat, et d'autre part l'obligation de rembourser à une heure donnée à vue et en espèces. En d'autres termes, le passif est sans limites, en ce sens que le total des dépôts n'est pas limité et que, de plus, cette sorte de mécanisme consistant à acheter constamment de la rente s'opère sans relâche. »

Soumis au Sénat, le 13 mars 1893, le texte arrêté par la Chambre fut l'objet, le 8 juin suivant, d'un rapport de M. Denormandie (1).

La Commission du Sénat avait proposé une innovation intéressante, la composition d'un portefeuille international. En temps de crise, des valeurs pouvant se négocier sur plusieurs marchés de l'Europe ou de l'Amérique et dont les unes bénéficient presque toujours de plus-values quand les autres éprouvent une forte baisse, étaient un excellent moyen pour se procurer des fonds, parant aux premiers remboursements demandés. Le rapport de la Com-

(1) Off. doc. parl., Sénat annexe, n° 207, p. 392.

mission demandait l'achat par la Caisse des dépôts et consignations de lettres de change sur la France et sur l'étranger, et de valeurs des Trésors étrangers.

Le Sénat repoussa cette tentative de réforme. Dans la discussion de la loi, cette Assemblée s'est presque toujours montrée hostile aux modifications apportées au statu quo (1).

Avant qu'on ne passât à la seconde délibération, la Commission du Sénat, malgré l'esprit qui animait cette partie du Parlement, crut pourtant devoir introduire quelques améliorations dans le texte voté en première lecture. D'accord avec le Gouvernement, il lui avait paru sage pour procurer à la Caisse des consignations en cas de crise subite des ressources qui fussent immédiatement à sa portée, de créer des disponibilités en espèces, confiées à la Banque de France. M. Denormandie s'exprimait dans les termes suivants (2). « L'objectif est pour tous : 1° De faire obstacle à l'augmentation du stock excessif de la Caisse des dépôts et consignations et de le réduire autant que possible par des procédés qui ne soient pas de nature à porter atteinte à l'institution ; 2° De préparer des ressources nécessaires pour faire face à des retraits dépassant la proportion ordinaire... Remarquez que le compte du Tré-

(1) Off. Doc. parl., Sénat 1893, séances des 20 et 21 novembre.

(2) Doc. parl. Sénat off. annexe n° 27.

sor est limité à cent millions ; que le Trésor a des nécessités quotidiennes ; que, conséquemment, dans l'hypothèse que nous prévoyons, une partie seulement des cent millions pourrait être laissée par le département des finances à la disposition de la Caisse des consignations. D'un autre côté, rappelez-vous ce que nous avons expliqué sur les ressources limitées que, toujours dans la même hypothèse, on pourrait trouver à la Banque de France. »

Ces arguments étaient excellents, le vote du Sénat n'en fut pas moins hostile au projet de la Commission et lors de la deuxième délibération l'ajournement fut prononcé.

Au cours de cette seconde délibération, M. Bardoux et quelques-uns et de ses collègues avaient repris sous forme d'amendement la disposition que la Commission de la Chambre avait insérée dans son projet, la constitution de Caisses autonomes, mais qui avait été repoussée à une faible majorité par la Chambre des députés. L'amendement était ainsi formulé : « Les Caisses d'épargne ordinaires, qui, en vertu de leurs statuts, sont entièrement autonomes et s'administrent elles-mêmes, qui ne sont point fondées, contrôlées ou administrées, directement ou indirectement, par les communes, départements ou établissements publics, et qui possèdent une fortune personnelle pourront, sur leur demande, être autorisées par décret et opérer elles-mêmes les

placements des dépôts qu'elles auront au 31 décembre de l'exercice écoulé, jusqu'à concurrence d'une somme équivalente à trois fois le montant de leur fortune personnelle, sans que cette somme puisse dépasser le quart desdits dépôts. Les Caisses d'épargne ordinaires ainsi autorisées prendront la dénomination de Caisses d'épargne libres (1). »

Cet amendement fut rejeté à une assez forte majorité par le Sénat.

Le projet de loi fut enfin voté le 18 mai 1894; mais il fallut le renvoyer à la Chambre pour y être délibéré à nouveau, des modifications ayant été apportées au projet primitif. La Chambre qui en avait connu en première délibération avait vu ses pouvoirs s'éteindre en octobre 1893. Un nouveau rapport fut fait par M. Aynard, qui dans un but de célérité se rallia aux changements introduits par le Sénat; la Chambre adopta sans débats le 27 juin 1895 le texte venu du Luxembourg. La loi fut promulguée le 20 juillet 1895.

SECTION 2. — Les Réformes accordées.

Les Réformes économiques accordées par la loi du 20 juillet 1895 portent sur la fortune personnelle des Caisses d'épargne ordinaires, sur l'emploi des fonds déposés par la Caisse des Consignations, sur la constitution légale d'un fonds de réserve et de garantie

(1) Doc. parl., Sén., Off. 1894, annexe, n° 29.

auprès de cette caisse, sur les modifications du taux de l'intérêt.

§ 1. — **Fortune personnelle des Caisses d'Épargne ordinaires.**

Aux termes de la nouvelle loi, article 9, chaque Caisse d'épargne ordinaire doit avoir un fonds de réserve et de garantie se composant :

1° De sa dotation existante ainsi que des dons et legs qui pourront lui être attribués.

2° De l'économie réalisée sur la retenue prescrite à l'article 8. D'après cet article le prélèvement sur le produit de leurs placements sera de 25 centimes au moins et ne pourra dépasser 50 0/0 sur l'ensemble des comptes des déposants.

3° Des intérêts et des primes d'amortissement provenant de ce fonds lui-même.

La constitution légale de ce fonds de réserve sur lequel s'imputent les pertes résultant d'une mauvaise gestion, a eu pour effet de rendre obligatoire pour les Caisses la formation d'une fortune personnelle. Nous avons dit que la Commission de la Chambre demandait le libre emploi pour ces fonds, propriété absolue des établissements d'épargne. Le Parlement n'a pas voulu faire complètement ce pas vers le régime de liberté. Il s'est borné à autoriser des placements variés.

L'article 10 stipule : « Les Caisses d'épargne sont autorisées à employer leur fortune personnelle :

1° En valeurs de l'État ou jouissant d'une garantie de l'État.

2° En obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes, des chambres de commerce.

3° En obligations foncières et communales du Crédit foncier.

4° En acquisition ou construction des immeubles nécessaires à l'installation de leurs services. »

Toutefois la loi s'est départie de sa rigueur dans une certaine mesure et a permis l'emploi de la fortune personnelle pour le cinquième en capital et pour la totalité en revenus en valeurs locales tels que bons de Mont-de-Piété, prêts aux sociétés coopératives, acquisition ou construction d'habitations à bon marché, prêts hypothécaires aux sociétés de crédit constituées dans ce but. Nous avons vu que déjà sous la législation antérieure certaines caisses, telles que celle de Marseille avaient obtenu du Gouvernement l'autorisation d'employer leur fortune propre en opérations de ce genre. Elles ont obtenu d'excellents résultats et il est à regretter qu'une réforme aussi prudente n'ait pas été plus largement appliquée par le législateur. Il ne s'agit d'ailleurs que d'un capital assez modeste atteignant environ 100 millions pour toute la France.

Cette liberté d'emploi des caisses est modérée

elle-même par le contrôle du Gouvernement. « Les Caisses d'épargne seront tenues dans les cas prévus par le paragraphe précédent, d'adresser au ministre du commerce, chaque année, dans la première quinzaine de février, l'état des opérations de l'année précédente; le ministre pourra toujours sur l'avis de la Commission supérieure suspendre l'exercice de ce mode d'emploi. »

Quand le fonds de réserve et de garantie représentera au minimum 20/0 des dépôts, un cinquième du boni pourra être employé à l'augmentation du taux d'intérêt servi aux porteurs des livrets sur lesquels le mouvement des retraits et des dépôts, y compris le solde antérieur n'aura pas dépassé 500 francs (art. 10, § 4). La Chambre en 1893 avait permis la disponibilité d'une fraction des bonis en œuvres d'intérêt local, mais le Sénat supprima cette faculté.

§ 2. — Emploi des fonds de dépôts.

La nouvelle loi confirmant le décret du 15 avril 1852 transforme en obligation la faculté des administrateurs de verser à la Caisse des Consignations tous les dépôts d'épargne qu'ils reçoivent. Il n'est donc apporté aucun changement dans l'emploi des fonds, le problème n'est pas résolu et la responsabilité de l'État reste entière. Toutefois l'article 1^{er} permet d'effectuer les placements sous la réserve de

ce qui est jugé nécessaire pour assurer le service des remboursements.

1° En valeurs de l'État ou jouissant d'une garantie de l'État.

2° En obligations négociables et entièrement libérées des départements, des communes, des chambres de commerce, en obligations foncières et communales du Crédit foncier.

La loi décide que la publicité et la concurrence obligatoires pour l'achat des rentes, ne sont que facultatives pour l'acquisition des autres valeurs. Le portefeuille de la Caisse des dépôts continuera donc comme par le passé à être composé presque exclusivement de rentes françaises et les périls tant signalés lors de la discussion au cas de crise ne sont pas écartés. Reproduisant les dispositions antérieures, l'article premier stipule que la partie des sommes déposées en compte-courant au Trésor ne peut dépasser 100 millions. Les sommes non employées ne peuvent excéder 10 pour 100 du montant des dépôts au 1^{er} janvier; elles sont placées soit en compte-courant au Trésor, dans les mêmes conditions que les autres éléments de la dette flottante portant intérêt, soit en dépôt à la Banque de France. C'est une innovation heureuse qui peut diminuer le chiffre des intérêts, mais qui assure une forte disponibilité au cas de crise.

Cette disposition n'a pas été étendue à la Caisse

postale, ses dépôts continueront donc à augmenter sans que les disponibilités s'accroissent nécessairement dans les mêmes proportions.

§ 3. — Constitution d'un fonds de réserve et de garantie spécial auprès de la Caisse des Consignations.

Une décision du ministre des Finances du 21 décembre 1860 avait prescrit la constitution d'un fonds de réserve auprès de la Caisse des dépôts, formé par les profits réalisés au moyen des différences existant entre les revenus que retirait la Caisse des consignations de ses placements et l'intérêt qu'elle servait aux Caisses d'épargne. La baisse du loyer de l'argent rendait très faible l'accroissement de ce fonds de réserve, la loi nouvelle (art. 6) a dû employer d'autres moyens pour arriver à le reconstituer sérieusement. Elle stipule qu'il doit être établi auprès de la Caisse des dépôts un fonds de réserve et de garantie spécial ne pouvant excéder 10 pour 100 et qui comprend :

1° Le fonds de réserve actuel;

2° La différence entre les intérêts servis chaque année aux Caisses d'épargne et le revenu des valeurs du portefeuille et du compte-courant avec le Trésor, sans que cette différence puisse être inférieure à 25 centimes pour 100 du montant total des fonds des Caisses d'épargne ;

3° Les intérêts et les primes d'amortissement provenant de ce fonds lui-même;

4° Les retenues d'intérêt imposées aux titulaires de plusieurs livrets conformément à l'article 18 de la présente loi.

Ce fonds est géré par la Caisse des dépôts, on y prélèvera les sommes destinées soit à couvrir les pertes provenant de différences d'intérêts ou les dépenses faites pour assurer le service des remboursements, soit à faire face aux pertes déjà constatées ou ultérieurement reconnues dans la gestion des Caisses d'épargne, soit à parer aux frais du contrôle spécial institué par l'art. 12 (1).

Il est d'une bonne gestion financière de constituer un fonds de réserve et on ne peut qu'approuver le législateur d'avoir assuré son existence, mais l'emploi en valeurs d'Etat vient beaucoup en amoindrir la bonté, le fonds de garantie étant destiné à suivre les mêmes fluctuations que le fonds garanti.

§ 4. — Taux de l'intérêt

Nous avons dit précédemment que l'effort du législateur avait porté lors de la discussion du projet de loi sur la réduction des comptes des déposants dans les Caisses d'épargne et dans la réserve de cette institution à l'épargne populaire en écartant ceux qui en usaient comme banque de dépôt. Les points sur lesquels les demandes de réforme ont

(1). Rouquet, *op. cit.*, p. 151.

abouti sont la limitation du maximum à 1.500 fr. et des modifications dans le taux de l'intérêt.

Bien que le maximum des dépôts fixé à 2.000 fr. par la loi de 1881 ne soit pas très élevé et qu'il fût même dépassé dans bien des pays étrangers, le législateur a réduit ce taux au chiffre de 1.500 fr., mais le Sénat n'a pas admis la limitation des versements à 300 fr. par quinzaine adopté par la Chambre en 1893; on s'est borné à introduire une disposition aux termes de laquelle le montant total des versements opérés du 1^{er} janvier au 31 décembre d'une année, ne pourra dépasser 1.500 francs. Bien que l'art. 4 ne soit applicable que depuis le 1^{er} janvier 1896, une instruction ministérielle du 24 juillet 1895, a décidé qu'aucun versement ne pourrait jusqu'au 31 décembre dernier, excéder 1.500 fr. Nous avons déjà dit conformément à l'avis du Gouvernement que cette mesure nous paraissait peu efficace pour arrêter l'accroissement des charges du Trésor.

La réduction du taux de l'intérêt alloué par la Caisse des Dépôts aux Caisses d'épargne à l'intérêt réel produit par le portefeuille et par le compte-courant avec le Trésor, déjà décrétée par l'art. 13 de la loi du 26 décembre 1892 est à nouveau consacré par l'art. 5 de la nouvelle loi. « L'intérêt à servir aux Caisses d'épargne ordinaires par les Caisses des dépôts et consignations est déterminé en tenant

compte du revenu des valeurs du portefeuille et du compte-courant avec le Trésor, représentant les fonds provenant des Caisses d'épargne.

Les variations de ce taux d'intérêt auront lieu par fraction indivisible de 0 fr. 25 0/0.

Lorsqu'il y aura lieu de modifier le taux, le nouvel intérêt à servir aux Caisses d'épargne sera fixé avant le 1^{er} novembre, pour l'exercice suivant, par un décret rendu sur la proposition du ministre du commerce et du minisire des finances, après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations et de la Commission supérieure instituée par l'article 11 de la présente loi ». Nous avons dit précédemment que cette réforme était excellente, mais qu'il était douteux vu le chiffre de la réduction des charges du Trésor que par son adoption tout danger fût écarté en temps de crise, comme l'ont prétendu les partisans du statu-quo. Un résultat certain est que le taux de l'intérêt fixé d'une façon logique se trouve désormais à l'abri des fluctuations de la politique.

La nouvelle loi a très sagement maintenu un écart entre le taux d'intérêt servi aux déposants par la Caisse postale et celui servi aux déposants par les Caisses ordinaires.

Les Caisses ordinaires servent aux déposants un intérêt calculé sur le taux à elle alloué par la Caisse des dépôts diminué d'un prélèvement de 0 fr. 25 0/0

au moins et 0 fr. 50 0/0 au plus. La Caisse postale établit l'intérêt des livrets dans les mêmes conditions de l'art. 5, mais en déduisant une retenue de 0 fr. 50 0/0 au moins et de 0 fr. 75 0/0 au plus (art. 21 § 2).

La loi nouvelle a ouvert la faculté de graduation du taux de l'intérêt, nous avons vu dans le rapport de M. Aynard qu'il préconisait ce moyen pour favoriser les petits dépôts. « Les livrets sur lesquels le mouvement des achats et des dépôts, y compris le solde antérieur, n'aura pas dépassé la somme de 500 francs pendant le courant de l'année pourront être favorisés, soit par un système de primes, soit par une graduation du taux. — Les livrets collectifs de secours mutuels et des institutions spécialement autorisées à déposer aux caisses d'épargne, jouissent quel que soit le chiffre de leur dépôt, de l'intérêt accordé à la catégorie des livrets les plus favorisés. La moyenne de l'intérêt servi aux déposants, soit à titre d'intérêt, soit à titre de prime, ne pourra en aucun cas dépasser le chiffre de l'intérêt accordé par la caisse des dépôts et consignations, déduction faite du prélèvement déterminé ci-dessus, sauf le cas prévu par le dernier paragraphe de l'article 10 » (art. 8).

Ce dernier paragraphe de l'article 10 permet au cas où le fonds de réserve et de garantie dépasse le minimum de 2 pour 100 d'employer

un cinquième du boni annuel pour favoriser à titre d'augmentation du taux d'intérêt les livrets sur lesquels les mouvements de retraits et de dépôts y compris le solde antérieur ne dépassent pas 500 francs pendant le cours de l'année.

Cette réforme n'a été introduite qu'à titre facultatif pour les caisses, les difficultés de comptabilité qu'elles soulèvent, étant presque inextricables pour les petits établissements (1).

Il n'est pas douteux que la loi du 20 juillet 1895 ne marque un réel progrès sur la législation antérieure. L'organisation légale d'un fonds de réserve, le taux de l'intérêt avec faculté de graduation déterminé d'après le revenu des valeurs en portefeuille, la liberté d'emploi relative accordée pour la fortune personnelle des caisses, l'adoption des timbres-épargne pour encourager les économies modestes sont de très heureuses innovations. La responsabilité de l'Etat se trouve en partie diminuée ; peut-être l'abaissement du maximum des dépôts aura-t-elle un heureux effet sur les charges du Trésor. Mais au fond l'état de choses reste le même, les caisses d'épargne dites privées continuent à être de véritables guichets où vient s'amasser l'argent du pays pour passer dans les coffres de l'Etat, qui s'engage à rembourser en numéraire les porteurs

1 Les autres réformes d'une nature toute administrative ont été exposées aux chapitres précédents.

de livrets. Le péril en temps de crise, qui peut menacer le Trésor n'est pas écarté et le but de ceux qui avaient pris l'initiative de cette réforme n'a pas été atteint.

Nous nous proposons maintenant d'entrer dans une étude complète de la législation en vigueur dans les pays étrangers de rechercher si elle correspond mieux que la nôtre en cette matière à la vérité économique et de nous demander quelles sont les règles appliquées par les autres peuples qui pourraient être introduites avec succès dans nos lois sur les Caisses d'épargne.

TROISIÈME PARTIE

Législation étrangère

Les pays de l'Europe, au point de vue du régime des Caisses d'épargne qui y fonctionnent, peuvent être divisés en trois groupes, ceux où la législation autorise une liberté complète dans l'emploi des fonds ; ceux où l'emploi des dépôts de l'épargne s'effectue librement, mais sous le contrôle de la loi et sous la garantie des administrations locales ; enfin ceux où l'emploi en valeurs d'État a lieu par les soins d'une administration publique.

Dans le premier groupe où la liberté est illimitée, nous étudierons l'Italie, le Danemark, la Hollande dans la seconde série d'États où le législateur a tracé des règles d'emploi très large, mais limité par des prescriptions légales, on trouvera l'Allemagne, l'Autriche, la Norvège, le Portugal et la Roumanie ; dans le troisième groupe, à côté du système

français, on y verra figurer la Grande-Bretagne, la la Russie et la Belgique ; nous dirons quelques mots sur la législation des Caisses dans l'État de New-York.

CHAPITRE VII

Premier Groupe. — CAISSES D'ÉPARGNE SOUS UN RÉGIME DE LIBRE EMPLOI.

SECTION I. — Italie.

§ 1. Exposé du régime italien.

De la formation même du royaume d'Italie, constitué par la réunion de principautés et de républiques diversement administrées, les Caisses d'Épargne des différentes régions ont conservé des empreintes spéciales. Au Nord de la péninsule, les caisses sont le plus souvent mêlées avec les institutions de bienfaisance, dans le centre, le caractère privé domine, dans la partie méridionale le système est mixte et mal caractérisé. Dans la

partie insulaire, le Gouvernement a dû prendre l'initiative d'institutions de prévoyance, la population arriérée en comprenait mal le but. L'organisation des Caisses d'épargne est variable avec leur origine même, fondées par un groupe indépendant, elles ont l'aspect d'une société anonyme financière, unies à un établissement de bienfaisance, elles suivent les lois qui gouvernent ces établissements, nées d'une délibération de l'autorité municipale, elles sont administrées par des directeurs nommés par la Commune. Mais dans toutes les caisses italiennes, une idée de bienfaisance domine, qui empêche de les confondre comme on l'a soutenu pour les grands établissements de Milan et de Bologne avec les banques de dépôts ordinaires.

La première Caisse d'épargne a été fondée à Venise en 1822, la seconde à Milan en 1823. Depuis elles se sont multipliées, il en existe actuellement environ 400 dans tout le royaume.

Les dispositions législatives qui régissent actuellement ces institutions sont la loi du 15 juillet 1888 et le règlement d'administration publique du 4 avril 1889.

La loi de 1888 dans son article 1^{er} est très libérale « Les établissements qui se proposent de recueillir les dépôts à titre d'épargne et de leur trouver un placement convenable, quel que soit le caractère de leur fondation, acquièrent la personnalité juridique

et le titre de Caisse d'épargne en se soumettant aux formalités et aux conditions établies par la présente loi ».

Le texte italien laisse aux statuts, le soin de déterminer l'emploi des fonds, la manière dont s'effectuent les remboursements et les versements. Il prévoit seulement la création d'un fonds de dotation dont le minimum ne peut être au-dessous de 3.000 liras, versés en espèces ; les autres conditions sont réglées librement sauf l'approbation du ministre de l'agriculture, de l'industrie et du commerce ; les modifications aux statuts s'effectuent dans la même forme sous réserve de la même approbation.

L'acte constitutif (art. 4, règl. 14 avril 1889). détermine la quotité du premier fonds de dotation, les époques et modalités de remboursement de ce fonds, la constitution du patrimoine propre, les institutions de caractère économique dont la Caisse aura la gestion.

Cette clause des statuts est très intéressante, elle montre l'esprit de la loi italienne qui veut faire de chaque Caisse un centre économique. Ainsi l'art. 4 des statuts de la Caisse d'épargne de Milan ou des provinces lombardes dit (1) : « Sont gestions annexes à la Caisse d'épargne et administrés par la Commission centrale de bienfaisance.

(1). V. Laurent, op. cit., 2^e volume, texte de lois étrangers, p. 397.

a) Le Crédit foncier aux termes de la loi du 22 février 1885 et du règlement approuvé par décret royal du 24 juillet 1885.

b) Le magasin général des soies et autres marchandises, aux termes du décret du 22 juillet 1870 et conformément à la loi du 3 juillet 1871 et au décret royal du 12 mai 1872 ;

c) Les fonds des pensions et subsides pour les employés, selon l'article 71 des présents statuts et le règlement délibéré en séance du 27 avril 1882 de la commission centrale de bienfaisance et approuvé par décret royal du 27 septembre 1882 ;

d) La fondation Victor-Emmanuel II pour encouragement d'études, selon les statuts organiques approuvés par décret royal du 7 novembre 1879).

On voit par cette énumération des institutions à caractère économique dont la Caisse de Milan a la gestion, que son action est très large et qu'elle soulage d'autant les charges de l'Etat.

Les statuts déterminent en outre (art. 5) les limites maxima et minima des versements ; le caractère distinctif des dépôts à titre d'épargne et de ceux faits en compte-courant ; les règles pour la fixation des intérêts ; la forme des livrets ; les modes d'emploi des capitaux déposés et d'une façon générale tout ce qui concerne l'organisation administrative d'une Caisse d'épargne.

La surveillance des Caisses appartient au minis-

tre du commerce qui l'exerce au vu de situations trimestrielles et de rapports d'inspecteurs spéciaux.

Le caractère de ces établissements est donc entièrement libéral et très différent du système français. Les droits du Gouvernement au lieu d'être comme chez nous des droits d'administrateur sont de simples pouvoirs de contrôle destinés à assurer la régularité extérieure des opérations des Caisses d'épargne.

La loi du 15 juillet 1888 a accentué le caractère de bienfaisance de ces institutions en leur enjoignant de supprimer les titres de société civile ou commerciale, qu'elles pourraient avoir au moment de la promulgation de la présente loi. Elle a également décidé que les donateurs ou bailleurs de fonds ne pourraient recevoir un intérêt des capitaux avancés. Les associés ou fondateurs ne peuvent participer en aucune façon aux bénéfices si ce n'est à titre de directeurs. Les Caisses qui ont été fondées sous les auspices d'un établissement de bienfaisance devront recevoir une administration particulière et distincte.

Le système des Caisses d'épargne dans la péninsule a été complété par la loi de 1875 organisant une Caisse nationale postale pouvant recevoir des dépôts dans tous les bureaux de poste et fonctionnant sous la garantie de l'État. Directement inspirée par la loi anglaise de 1861, la loi de 1875 exige

l'emploi des dépôts en valeurs d'Etat ; elle a fixé le maximum des crédits ouverts aux porteurs de livrets à 2,000 francs, au-dessus les fonds déposés peuvent être convertis en rentes sur l'Etat. La Caisse postale a surtout pris un grand développement dans le Midi du royaume où les Caisses libres se sont mal développées (1). En 1890 elle comptait environ 1.600.000 déposants, son solde débiteur s'élevait à 235 millions, soit une moyenne de 146 francs par tête approximativement.

Malgré cette extension de la Caisse postale, les Caisses privées n'en sont pas moins florissantes ainsi que nous allons le démontrer par l'étude de plusieurs d'entre elles. On peut donc hardiment réfuter l'argument de ceux qui pensent que sous un régime de libre emploi les Caisses ordinaires en France seraient désertées par les déposants au profit de la Caisse postale, dont les opérations resteraient garanties par l'Etat.

§ 2. Le régime du libre emploi dans les Caisses d'Épargne italiennes.

Nous avons dit que la loi réservait aux statuts des Caisses sauf approbation ministérielle la faculté de décider les placements des fonds déposés par les épargnants.

On peut citer à titre d'exemple l'article 65 des

(1) Dictionnaire des fin. p. 172

statuts de la Caisse de Milan qui prévoit les emplois ci-après :

1° Prêts ou compte-courants avec hypothèques sur objets placés dans le royaume de manière que ces hypothèques ne dépassent pas la moitié de l'objet s'il est élégant, et les $\frac{3}{5}$ s'il est grossier ; sans pouvoir excéder 25 0/0 de l'ensemble de l'actif de la Caisse ;

2° Prêts ou compte-courants aux provinces et aux Sociétés reconnues constituées pour les travaux de défense d'irrigation ;

3° Prêts ou compte-courant aux communes et aux êtres moraux le total de tous ces prêts ne pouvant dépasser 15 0/0 de l'actif de la Caisse ;

4° Avances sur nantissements d'effets de crédit public de l'État, d'actions foncières, d'actions de la Banque nationale sans pouvoir dépasser les $\frac{4}{5}$ de la valeur de Bourse attribuée à ces valeurs le jour où est fait l'avance ;

5° Escompte des effets de commerce à trois signatures, où à deux signatures avec caution solvable ;

6° Papier d'Etat ou garanti par l'État ;

7° Valeurs de premier ordre ;

8° Opérations de crédit foncier ;

9° Avances sur les dépôts de soie ou autres marchandises.

Cette énumération montre suffisamment quelle

diversité d'emploi autorisent les statuts d'une Caisse d'épargne italienne. Rien ne peut mieux donner l'idée des heureux résultats du libre emploi que d'envisager le fonctionnement de la Caisse d'épargne de Milan (1). « La Cassa di Risparmio di Milano ou plutôt delle provincie Lombarde, car telle est sa dénomination officielle, naquit, dit M. Rostand, ainsi que je l'ai indiqué, dans la période de ce siècle (1822) où les Caisses d'épargne apparurent un peu de toutes parts en Europe, cinq ans après celle de Paris, deux ans après celle de Marseille. Sous quel régime s'est-elle développée? Comme les institutions similaires non-seulement d'Italie, mais d'Allemagne et d'Autriche, de Danemark et de Hollande, de Suède et de Norvège, de Belgique et de Suisse, elle ne se borne pas à recueillir les épargnes, ce qui est une moitié du rôle des Caisses d'épargne ; elle les reverse ensuite elle-même, sur place dans la circulation économique du pays (1) ». Cette Caisse d'épargne depuis son origine n'a cessé de prospérer, en 1890 elle avait créé 448,744 livrets et un capital de 433.580.847 francs ; à la même époque dans une ville bien autrement considérable la Caisse de Paris n'atteignait pas 140 millions de capital. Il est vrai que la « Cassa di Risparmio delle provincie Lombarde ne comptait pas moins de

(1) Une visite en Italie p. 87.

147 succursales, ce qui est un titre considérable d'activité. A Milan seul il y avait 141.099 livrets et 160.105.947 francs de dépôts sur une population de 400.000 âmes. Ces chiffres sont le meilleur critérium de la confiance des déposants. Il faut donc écarter cette idée si prisée en France que la petite épargne prendrait peur et s'écarterait des Caisse si elles effectuaient leurs placements autrement qu'en rentes sur l'Etat. On a répondu souvent que ce libre emploi était théorique et qu'en fait la presque totalité des dépôts était représentée par des fonds publics municipaux. Le bilan de la Caisse de Milan pour l'année 1890 est la preuve du contraire. Le voici ; sauf quelques omissions de peu d'importance.

Fonds publics, rentes, obligations de l'Etat ou garanties par l'Etat	180.833.546
Bons du Trésor	58.000.000
Prêts hypothécaires à mode normal de remboursement	70.496.000
Prêts hypothécaires à amortissement graduel	22.926.000
Avances en nantissement sur fonds d'Etats et obligation	6.409.718
Avances sur warrants du magasin général des soies	8.089.900
Prêts aux provinces, communes et autres corps moraux	41.262.869
Reports d'effets publics	11.605.300
Obligations industrielles et commerciales	56.744.700
Effets de commerce	7.049.057
Comptes courants	1.973.254
Dépôt à la Banque Nationale	2.888.492
Immeubles	3.706.128

Titres provenant d'avances de crédit foncier .	2.462.717
Intérêt de 1889 exigibles en 1890	6.031.983
Numéraire à la Caisse centrale.	6.088.685
Numéraire dans les succursales.	3.074.410

Il n'y a donc sous la signature de l'État ou sous sa garantie qu'environ 38 millions, soit la moitié de la fortune de la Caisse. C'est une somme très forte qui peut être réalisée facilement, mais qui laisse des disponibilités suffisantes pour d'autres usages.

Comme nous l'avons déjà dit, nous avouons critiquer cet excès de prêts hypothécaires, environ le cinquième des dépôts. Il est possible qu'en Italie ils rendent de grands services à l'agriculture, mais nous ne serions pas partisans d'une réforme de ce genre en France. Les sociétés de Crédit foncier, et surtout le Crédit foncier de France remplissent très heureusement leur rôle de prêteurs à la propriété immobilière, et il est absolument contraire aux données d'une banque de dépôt pouvant être menacée de demandes de remboursements en masse d'avoir une partie assez forte de son actif en prêts hypothécaires.

La Caisse de Milan, sagement administrée, possède une réserve importante de près de 50 millions, des réserves particulières au Crédit foncier et au magasin des soies. Les financiers s'accordent pour dire que les évaluations du portefeuille ont été faites d'une façon très modérée et que la réalisation crée-

rait des capitaux disponibles dans une proportion plus forte qu'on ne le met en avant.

Cette liberté d'emploi a engendré une productivité importante, d'autant plus intéressante à considérer que le taux de l'intérêt semble être atteint d'une baisse chronique en France. Les placements de la Caisse de Milan lui ont assuré un revenu supérieur à 4 1/2 0/0 et atteignant pour plusieurs d'entre eux 5 1/2 0/0. Elle a servi en 1889 aux déposants 4 0/0 sur les livrets nominatifs et 3 1/4 0/0 sur les livrets au porteur. Nous sommes bien au-dessus du taux de 2 75 0/0 alloué par les Caisses françaises à leurs créanciers. Le régime de liberté a été l'instrument le plus vigoureux de la décentralisation. On ne peut qu'étudier avec profit cette conséquence du libre emploi à une époque où chacun loue la décentralisation et où personne ne veut la créer par un courant de vie économique provinciale. Dans la seule Lombardie, pour 47 millions de prêts hypothécaires, 45 sont semés dans vingt-cinq localités. La Caisse a participé pour plus de 1,500 actions à l'œuvre de la *Società edificatrice di abitazioni*) puis elle a fait don de ses actions en 1884, à la Société sous condition que les dividendes en seraient employés au profit des familles logées, en subventions bienfaisantes ou en encouragements à la moralité (1). La Caisse d'épargne a contribué en

(1) Rostand, *op.*, cit. p. 94.

1883 à fonder la Caisse nationale contre les accidents du travail, par un apport de 625,000 livres au fonds de garantie et elle la représente dans sa zone. Elle a enfin créé un magasin des soies, qui a été d'une utilité extrême pour le développement de l'industrie séricole en Lombardie.

On a beaucoup répété en faveur du statu quo en France que ces placements variés n'offraient pas de sécurité pour les caisses d'épargne ; la première condition d'une institution de prévoyance n'est pas, ajoute-t-on, de faire des bénéfices ni d'étendre son action dans une région c'est de vivre et d'assurer un remboursement toujours passible aux déposants.

Nous avons montré dans les chapitres précédents combien la fortune personnelle des caisses françaises était pauvre, pour la Caisse de Paris, la plus riche d'entre elles à la veille du vote de la loi du 20 juillet 1895, elle atteignait environ 4 millions. A Milan la fortune de la Caisse est passé en 70 ans de 4227, l. en 1824 à 50 millions, en 1890. Il n'y a eu que très peu de fluctuations dans la marche ascendante de cette réserve, qui n'a cessé de croître depuis 1852. Si les opérations de la Caisse avaient été aussi dangereuses qu'on a bien voulu le dire, cette fortune personnelle ne se fut pas aussi rapidement constituée. Elle est pourtant la meilleure garantie d'une bonne gestion, la législateur de 1895

l'a bien compris en rendant sa formation obligatoire pour les Caisses françaises.

Certes nous savons que toutes les Caisses d'épargne d'Italie n'ont pas eu la glorieuse destinée de la Caisse de Milan. On a soutenu non sans apparence de raison que ce régime libéral pouvait convenir aux grandes cités, mais qu'il était mauvais pour les petites localités.

Les Caisses du Midi ont beaucoup souffert de la crise économique qui sévit en Italie. Les Caisses d'épargne d'Argenta, de Bagnavacallo, de Cagliari, de Calania, de Frosinare ont dû entrer en liquidation dans ces dernières années. Le chiffre des effets en souffrance pour un certain nombre de ces établissements est considérable. Beaucoup d'entre eux ont engagé de trop fortes parties de leur patrimoine en prêts hypothécaires, et la dépréciation de la propriété immobilière a créé des moins-values importantes dans leur actif, d'autres ont escompté trop légèrement des effets revêtus de signatures douteuses, mais ces faits ne sont que l'exception ; en réalité les Caisses d'épargne ont généralement prospéré dans les petites villes et dans les villes moyennes aussi bien que dans les grandes cités. Il suffit pour s'en convaincre de prendre à titre d'exemples les caisses d'Imola et de Padoue.

Jusqu'en 1870, la « Cassa di Risparmio di Padova » avait fonctionné comme annexe du Mont de

Piété. L'unique emploi de ces fonds était son compte-courant avec le Mont de Piété, aussi son sort avait-il été assez médiocre. Au 31 décembre 1869 après quarante-huit ans d'existence, malgré un intérêt élevé servi aux déposants, le solde dû ne dépassait pas 1.548.237 l. Ce système d'annexion aux maisons de prêts sur gage a toujours été funeste au développement des institutions d'épargne; on arrive au défaut d'emploi, à l'engorgement et personne ne pousse à une expansion d'épargne, puisque le champ d'application en est circonscrit et réservé à l'avance.

Dès l'application du régime du libre emploi en 1870, le montant des dépôts n'a cessé de croître, à la fin de 1890 il atteignait 11.922.211 l. ayant décuplé en l'espace de vingt ans. En ajoutant à ce solde dû le patrimoine de la Caisse on atteignait la somme totale de 12.978.888 l. ainsi répartis :

Prêts aux Monts de Piété.	47.000
Prêts aux communes	2.023.042
Prêts hypothécaires	5.101.000
Bons du Trésor	1.020.000
Obligations de l'État et des provinces.	2.626.354
Obligations du Crédit foncier.	749.612
Escomptes.	483.068
Avances sur effets publics	13.000
Immeubles	117.000
Dépôts	360.778
Comptes courants disponibles	47.557
Numéraire en caisse	129.385

La gestion sous le système libéral avait été si heureux que de 76.000 l. en 1870, la fortune person-

nelle de la Caisse avait atteint 1,046.799 l. en 1890.

Ainsi de même qu'à Milan les opérations de la Caisse ont été sûres et fructueuses puisqu'en vingt années, le patrimoine réservé avait bénéficié d'une telle plus-value (1).

A ces résultats probants, les partisans de l'adduction forcée des fonds des Caisses d'épargne à la Dette de l'Etat, répondent que ce succès des Caisses italiennes tient à l'habileté de ses administrateurs, à un concours de circonstances, mais qu'assimilables à des banques de dépôt elles en éprouvent les fluctuations heureuses ou malheureuses. Il n'y a aucune différence, disent-ils, entre une banque ordinaire faisant des opérations commerciales et une Caisse d'épargne gérée dans les conditions de celles de Milan, de Bologne ou de Padone. Ils en concluent que c'est chose mauvaise pour les déposants de voir leur épargne courir tous les dangers inhérents au commerce de banque, et qu'il vaut mieux moins de profits et plus de sécurité.

Ceux qui soutiennent une telle doctrine semblent oublier que tout établissement, quelque nom qu'il prenne, banque ou Caisse d'épargne, quand il reçoit des dépôts et qu'il s'engage à les restituer à vue est par définition même une banque. Il courra donc, quelle que soit la législation en vigueur, les risques

(1). Rostand, *op. cit.*

propres aux banques ; forcé d'employer l'argent prêté pour le rendre productif, il lui faudra par l'habileté des placements s'assurer des disponibilités toujours suffisantes pour tenir ses guichets ouverts à toute demande de remboursement.

En France, les Caisses d'épargne ont l'Etat pour garant, mais le risque ne fait que se déplacer. Les exemples de 1848 et de 1870 ont montré que le gage représenté par nos fonds publics pouvait s'évanouir à l'heure de la crise. Ne vaut-il pas mieux que les Caisses assument directement ce risque de banque impossible à éviter ? Est-ce l'affaire de l'Etat de supporter un poids pareil ? N'est-ce pas une tendance moderne fâcheuse de rendre la chose publique responsable de tout, parce qu'elle semble immuable ? N'y a-t-il pas une exagération évidente à demander à l'Etat de changer sa destination pour assurer le repos d'une classe de personnes, cette classe fut-elle aussi intéressante que celle des porteurs de livrets de Caisse d'épargne ?

Mais ce que nous ne pouvons admettre dans l'argumentation des adversaires du libre emploi, c'est le caractère de banque ordinaire qu'ils attribuent aux Caisse italiennes. L'organisation de ces institutions est la même qu'en France, livrets, modes de versements et de retraits, contrôle de l'autorité administrative. Il n'y a pas de maximum de dépôt, mais ceci prouve simplement qu'en Italie, on

envisage les Caisses d'épargne, non comme devant servir à l'épargne des pauvres gens, mais à l'épargne de tous. D'ailleurs ce maximum des dépôts n'est-il pas né en France en même temps que le régime d'adduction forcée à la Dette de l'Etat? N'est-il pas issu de cette peur de la responsabilité de l'Etat, qu'on cherche à limiter parce qu'on la sent écrasante.

Les Caisses italiennes ont constitué leur patrimoine par des bénéfices annuels, il n'y a pas d'actionnaires pouvant réclamer ce capital et à qui il faille servir des dividendes. L'assimilation entre les banques commerciales et ces institutions de prévoyance est donc fausse et tombe d'elle-même.

Ce qui est vrai, et il faut s'en féliciter, c'est que dans un pays où règne le libre emploi des fonds, une Caisse d'épargne peut jouer le rôle de banque populaire. Dans les pays où font défaut ces établissements de crédit, les Caisses les suppléent dans leurs opérations habituelles. Ainsi à Cunéo et à Udine, les Caisses d'épargne alimentent par des avances ou du réescompte à conditions de faveur, les coopératives de paysans qui prennent le nom de Caisses rurales; c'est là un concours inestimable sans lequel les Caisses rurales n'auraient pu surgir. La Caisse d'épargne en tire d'ailleurs des profits très sûrs, qui ont persisté même pendant les années de crise agricole.

La Caisse d'Imola depuis 1885 a organisé pour seconder les améliorations agricoles dans les six communes de son arrondissement, des avances à 2 1/2 0/0 pour une durée qui ne peut excéder douze ans. L'objet est la construction ou la réparation des logements des cultivateurs, des abris des animaux, les irrigations pour la vigne, l'achat d'outillages perfectionnés, l'élevage des bestiaux. Le prêt se rembourse par amortissement semestriel calculé en rapport avec la production présumée et successive du capital employé.

Dans un ordre plus élevé la Caisse d'épargne de Bologne, une des institutions de prévoyance les plus florissantes d'Italie, a fondé le Crédit agricole en 1869. Cette banque, dépendant de la Caisse, mais ayant une administration distincte en a reçu à titre de prêt 500.000 liras de capital circulant et 500.000 liras immobilisées en garanties de bons agraires, faisant office de billets de banque payables à vue et au porteur (1).

Le Crédit agricole mentionnait dans un de ses derniers bilans 163.296 l. employés en prêts agricoles remboursables en dix ans s'appuyant sur des sûretés réelles et 218.516 l. placés en prêts aux communes et aux syndicats pour œuvre d'utilité agricole.

(1) Rostand *l'Action sociale par l'initiative privée* p. 127 et p. 128.

On sait qu'en 1892 une proposition de loi émanée de l'initiative parlementaire fut déposée sur le bureau de la Chambre française. Elle avait pour objet de reconstituer le crédit agricole; elle pensait atteindre son but en permettant aux syndicats ruraux formés aux termes de la loi du 21 mars 1884 de se transformer en Sociétés de crédit. Ce projet était contraire à la science économique qui veut que la fonction du crédit soit attribuée à des associations spéciales, mais il contenait cette part de vérité que la solution du crédit populaire gît dans l'association locale. La loi a été votée définitivement et promulguée le 5 novembre 1894. Son art. 1^{er} décrète « Des sociétés de Crédit agricole peuvent être constituées soit par la totalité des membres d'un ou de plusieurs syndicats professionnels agricoles, soit par une partie des membres de ces syndicats; elles ont exclusivement pour objet de faciliter et même de garantir les opérations concernant l'industrie agricole et effectuées par ces syndicats ou par des membres de ces syndicats » et l'art 4 ajoute « les Sociétés de Crédit autorisées par la présente loi sont des Sociétés commerciales, dont les livres doivent être tenus conformément aux prescriptions du Code de commerce. Elles sont exemptes du droit de patente ainsi que de l'impôt sur les valeurs mobilières ».

On voit que la loi du 5 novembre 1894 adis-

tingué l'existence juridique des Sociétés de Crédit agricole qu'elle autorise des syndicats agricoles, mais elle a lié intimement leur existence de fait et on peut se demander si les opérations de banque sont toujours bien séparées des délibérations professionnelles des syndicats.

Il est certain que des créations comme le Crédit agricole de Bologne réalisent d'une façon bien plus vivante le but que s'est proposé le législateur, que les timides essais du Parlement français. Nous retrouverons en étudiant la législation des Caisses d'épargne d'Allemagne des conséquences économiques semblables à celles que nous venons d'envisager, le même régime de libre emploi a conduit aux mêmes résultats.

SECTION 2. — **Autres pays où les Caisses d'épargne jouissent du régime du libre emploi.**

§ 1. Norwège

Le régime légal des Caisses d'épargne de Norwège se rapproche sensiblement du système italien, dont nous venons de donner une idée.

Conformément à la loi du 6 juillet 1887 les Caisses ne peuvent exister qu'avec l'approbation du Gouvernement.

Elles placent librement leurs fonds mais elles doivent observer les prescriptions légales en ce qui concerne les proportions d'acquisition de chaque

valeur. Un contrôle actif est exercé par l'administration sur leur gestion. Si un déficit atteignant 5 0/0 du solde dû aux déposants est constaté, les directeurs sont tenus d'aviser le ministre des Finances, qui ordonne la suspension des opérations ; elle se transforme elle-même en liquidation judiciaire dans un délai légal. Peut-être dans la pratique cette proportion de 5 0/0 si prudente est-elle facilement dépassée au cas de déficit, les placements en valeurs mobilière pouvant entraîner des fluctuations considérables. (1)

§ 2. — Danemark

En Danemark, les Caisses d'épargne sont libres et très nombreuses. La première, celle de Copenhague a été fondée en 1820. La loi organique a été promulguée le 28 mai 1880, jusqu'à cette époque aucune disposition législative ne réglait les opérations de ces institutions. Ce texte ne contient aucune disposition relative aux placements des fonds des déposants, elle se borne à assurer le contrôle de leurs livres et la liquidation en cas de faillite.

L'art. 8 s'exprime ainsi : « Si à la suite des pertes subies par une caisse d'épargne, son fonds de réserve était absorbé et si son bilan présentait un dépôt de 5 0/0 sur le solde dû aux déposants, l'inspecteur serait autorisé à suspendre les opérations de l'établissement.

(1) Laurent op. cit. p. 382.

Le ministre de l'intérieur pourrait, toutefois, rapporter cet arrêté de suspension si la direction lui offrait des garanties qu'il reconnût suffisantes pour combler le déficit.

Dans le cas contraire la caisse est considérée comme étant en état de faillite et son sort est fixé par le droit commun. Si la direction contestait le déficit, le différend serait porté devant le comité de surveillance indiqué à l'art. 6 ».

Le Gouvernement danois ne se réserve pas même les droits du Gouvernement italien qui sanctionne les statuts des caisses d'épargne. Il nous semble que cette liberté d'emploi est excessive et nous préférons le système italien qui, tout en laissant un large champ d'activité aux caisses, les dirige surtout vers des opérations utiles au point de vue social, comme les prêts aux banques agricoles, aux sociétés pour la construction d'habitations à bon marché, les opérations de crédit coopératif.

Cependant les Caisses d'épargne danoises se distinguent nettement des banques ordinaires par la non distribution de dividendes aux actionnaires ou fondateurs. « La présente loi, dit l'art. 11, ne concerne pas les banques ou autres établissements financiers cherchant à recueillir les épargnes, mais dont les profits sont distribués aux actionnaires ou fondateurs.

Ces établissements ne peuvent porter le titre de

Caisses d'épargne et, même lorsque leurs opérations se rapprochent de celles des Caisses d'épargne, ils ne peuvent réclamer les faveurs accordées par la loi aux Caisses d'épargne proprement dites ».

§ 3. — **Hollande**

Le régime hollandais se rapproche beaucoup du système danois, mais il n'existe pas de loi générale. Les trois quarts des Caisses d'épargne doivent leur fondation à une grande société de bienfaisance, la Société de Bien Public qui, depuis près d'un siècle et surtout depuis la sécession de 1830, a contribué au développement des institutions populaires. Les Caisses de Hollande sont presque toutes essentiellement privées, elles gèrent les dépôts qui leur sont confiés avec une entière liberté. Elles se rapprochent des banques de dépôts ordinaires en ce que les actionnaires se partagent généralement les profits sous forme de dividendes. Plusieurs sont très florissantes, notamment celles d'Amsterdam et de Rotterdam.

D'autres Caisses ont été fondées sous le patronage des municipalités, qui garantissent leur fonctionnement et le remboursement aux déposants.

Une caisse d'épargne postale a été instituée en 1881, le minimum de versement est 25 centimes, mais la loi n'a pas fixé de maximum, elle a seulement décrété que les dépôts inférieurs à 800 florins, produiraient un intérêt de 2.64 pour 100. Le rem-

boursement à vue est limité à une somme de 25 florins par déposant, les autres remboursements peuvent être effectués dans le délai maxima de 14 jours, qui peut-être porté à six mois par décision des ministres du commerce, de l'industrie et des finances, le Conseil d'Etat entendu (1).

Les fonds versés à la Caisse postale sont employés en partie à l'achat des titres de la dette nationale, d'obligations des provinces et des communes, de ventes hypothécaires autorisées par le roi, et en partie en avances sur des effets de commerce admis comme tels par la Banque néerlandaise.

Les bénéfices réalisés constituent un fonds de réserve, propriété de l'Etat. Actuellement le solde dû aux déposants s'élève à environ 26 millions.

Bien que nous ne soyons pas partisans de ce système mixte qui laisse beaucoup à désirer, le nombre considérable des caisses qui végètent, le prouve suffisamment, nous ne pouvons nous empêcher de constater combien sont peu fondées les critiques de ceux qui prétendent que dans un pays où existent des caisses d'épargne libres et des caisses officielles, celles-ci tuent nécessairement celles-là.

(1) Dict. des finances p. 171.

CHAPITRE VIII

Deuxième Groupe. — CAISSES D'ÉPARGNE
SOUS UN RÉGIME DE LIBRE EMPLOI MAIS SOUS LE CON-
TRÔLE ET LA GARANTIE DES ADMINISTRATIONS LOCALES.

SECTION 1. — **Autriche-Hongrie.**

Les législations de l'Autriche et de l'Allemagne sont très libérales en matière d'emploi des fonds des caisses d'épargne, en principe elles repoussent l'adduction forcée à la Dette de l'Etat des dépôts de ces institutions ; elles ont voulu éviter au Trésor cette charge accablante d'un remboursement de sommes toujours exigibles et qui vont sans cesse croissant. Mais la majeure partie des caisses d'épargne de ces deux pays, environ 85 0/0 en Autriche et 80 0/0 en Allemagne sont gérées sous le contrôle et la responsabilité des administrations locales. Sauf quelques caisses d'un caractère absolument privé, ces établissements de prévoyance n'ont donc pas l'aspect des caisses italiennes, véritables sociétés

financières. C'est pourquoi nous n'avons pas cru devoir les ranger dans le même groupe malgré de nombreux traits communs.

Nous nous occuperons plus spécialement des caisses d'épargne existantes en Autriche, celles de Hongrie et de Bohême obéissent à un régime différent, dont nous dirons quelques mots en terminant.

§ 1. — Caisses privées.

Le décret organique qui régit les caisses privées autrichiennes remonte au 2 septembre 1844 son art. 2 dit « Les caisses d'épargne peuvent être créés par des associations de bienfaiteurs, à la condition que ceux-ci forment un fonds de garantie suffisant pour subvenir aux premiers frais d'installation et assurer les déposants contre toutes pertes possibles jusqu'à la constitution d'un fonds de réserve à ce destiné. Les fondateurs doivent inspirer toute confiance au point de vue de la bonne direction de la caisse ».

L'art. 3 ajoute « les communes peuvent également fonder des Caisses d'épargne avec leur garantie; mais dans ce cas la commune ne peut s'engager qu'après un vote rendu conformément aux prescriptions légales. »

L'approbation des statuts est donnée par le Gouvernement.

Le décret de 1844 forme encore aujourd'hui la loi fondamentale des Caisses d'épargne privées ; les

principes qui y sont contenus sont condensés dans les statuts-types rédigés en 1853, ils furent étendus par le décret du 9 février 1857 qui donne aux administrations des Caisses des facilités plus larges pour le placement de leurs fonds, un décret de 1892 a refondu les statuts de 1853.

Le principe dominant dans l'organisation des Caisses privées est celui de la liberté, aussi varie-t-elle selon la province ou la région.

Les Caisses d'épargne ordinaires se divisent en trois groupes d'après leur origine : les caisses fondées par les communes, celles qui sont créées par des districts et celles qui sont dues à l'initiative particulière ou Vereinsparkassen. Les Caisses communales sont de beaucoup les plus nombreuses : à la fin de l'année 1890, il en existait 339, tandis que les Vereinsparkassen n'étaient qu'au nombre de 66, et que les Caisses de districts ne dépassaient pas le chiffre de 25 (15 en Syrie et 10 en Galicie) (1).

Quelle que soit l'origine d'une Caisse d'épargne elle ne peut-être fondée sans l'autorisation de l'empereur, qui ratifie les statuts de la Caisse.

L'État n'a pas à s'ingérer dans le fonctionnement de la nouvelle Caisse, il se borne à vérifier les conditions de solvabilité des fondateurs et les garan-

(1) Bulletin de la Société de législation comparée. Rapport de M. Dufourmantelle p. 97.

ties présentées à son approbation. Si la caisse d'épargne émane de l'initiative privée il y a lieu de justifier d'un fonds de garantie suffisant ; si elle a été fondée par l'autorité municipale, celle-ci doit fournir l'état des finances de la commune.

Les statuts-types de la caisse d'épargne de Vienne qui porte le nom de « Première caisse d'épargne autrichienne » ont servi presque partout de modèles dans les provinces pour l'organisation intérieure des autres caisses. L'administration est confiée à plusieurs organes superposés, relevant les uns des autres. L'art. 28 des statuts-types est ainsi conçu. « Les organes appelés à l'administration des affaires de la caisse d'épargne sont :

- 1° L'Assemblée générale;
- 2° La direction ;
- 3° Le secrétaire général et son suppléant ;
- 4° Le rapporteur de l'institution de prévoyance en général ;
- 5° Le président de la division hypothécaire. »

L'art 33 réserve à l'Assemblée générale des pouvoirs analogues à ceux d'un Parlement, approbation du budget des recettes et des dépenses de l'exercice, élection des organes actifs de la caisse, délibérations sur l'emploi des bénéfices nets en faveur d'œuvres d'utilité publique.

La caisse d'épargne conserve donc son carac-

tère spécial, il n'y a pas distribution de dividendes entre les participants, un intérêt de bienfaisance domine comme dans les caisses italiennes.

Le seul contrôle du Gouvernement porte sur un compte-rendu de gestion qui doit être présenté annuellement au Gouverneur provincial.

Pour le surplus la liberté des caisses est complète. Il n'y a pas de maximum légal pour les dépôts, leur emploi est libre pourvu qu'il soit statutaire, les livrets peuvent être nominatifs ou au porteur.

La faveur dont jouissent les caisses privées dans le public est considérable. A la fin de l'année 1890 il existait 2.397.591 livrets en circulation soit 1 livret par 10 habitants pour l'Autriche cisleithane.

Bien que la loi ne fixe aucun maximum légal aux dépôts des caisses et qu'il puisse selon certains statuts s'élever à 10.000 florins, il ne faudrait pas croire que sortant du but de l'institution, ces établissements soient alimentés principalement par les gros capitalistes. D'après les rapports officiels à la fin de 1890 il y avait 903.208 déposants ayant un avoir inférieur à 100 florins ; 298.296 déposants dont l'avoir variait de 500 à 1,000 florins, tandis qu'il n'y avait que 335.402 déposants dont l'avoir allait de 1,000 à 10.000 florins. Quant au montant total de l'avoir dû aux déposants en principal et

intérêts il était de 1.282.759.132 florins en augmentation de 47.244.230 florins sur 1889), ce qui représente une moyenne d'environ 535 fl. 02 par livret. (1).}

Les placements des dépôts sont effectués librement par les caisses, mais il doit y avoir accord préalable avec le Gouverneur de la province. A notre avis les prêts hypothécaires sont beaucoup trop employés, ils présentent ce grave danger d'immobiliser les fonds d'une banque qui peut toujours en avoir un besoin rapide. En 1890 ils s'élevaient à la somme de 832.783.552 florins, soit 58,90 0/0 de l'actif des caisses privées de l'Autriche cisleithane. Il est vrai que la majorité de ces prêts étaient faits aux communes ou à des Sociétés, débiteurs excellents, mais ils n'en sont pas moins contraires au principe des banques de dépôt. Ce placement rapportait de 4.50 0/0 à 7 0/0.

L'escompte des effets de commerce à trois signatures, portait à la même époque sur un chiffre de 55,160,777 florins, soit 3, 90 0/0 de l'avoir total.

Le taux moyen était 5, 8 0/0.

Les avances sur titres et les prêts sur crédit personnel n'entrent guère que pour 1, 5 0/0 de l'avoir des Caisses privées.

L'emploi en valeurs mobilières n'est pas très étendu, 31 caisses ne le pratiquent pas.

(1) Dufourmantelle rapport précité.

Le tableau ci-après est intéressant à consulter, il montre que dans les villes où existent une caisse d'association et une caisse municipale l'une ne tue pas le crédit de l'autre, tant il est vrai que c'est par esprit de routine qu'on amène un peuple à croire que hors l'État et les personnes publiques, il n'y a que des placements aléatoires.

Grâce à cet emploi varié des fonds de l'épargne, les caisses fournissent un taux d'intérêt élevé à leurs déposants. Les unes allouent aux porteurs de livrets un intérêt fixe, les autres graduent cet intérêt selon l'importance des dépôts. Ainsi, à Vienne, un intérêt de 3 3/4 0/0 est servi aux livrets de moins de 100 florins, un intérêt de 3 1/4 0/0 aux livrets de 100 à 1,000 florins.

La majorité des caisses privées (338 sur 440) donne aux déposants un intérêt moyen de 4 0/0, la minorité, 20 caisses, fournit un intérêt variant entre 3 0/0 et 3 3/4 0/0, le surplus des caisses sert un intérêt supérieur à 4 0/0; ce sont là de très beaux résultats surtout quand on les compare au taux de l'intérêt servi en France aux épargnants (1).

(1) Dufourmantelle. rapp., précité.

LOCALITÉS	1 ^{re} CAISSE D'ÉPARGNE AUTRICHIENNE	GRATZ a CAISSE D'ASSOCIATION	GRATZ b CAISSE COMMUNALE	PRAGUE a CAISSE D'ASSOCIATION	PRAGUE b CAISSE COMMUNALE
Date de la fondation.....	1819	1825	1869	1825	1875
Livrets en circulation.....	401.970	47.860	30.381	128.131	53.7074
Intérêt servi aux déposants.....	3, 3 1/4, 3 3/4	3 1/2, 4	3 1/2, 5	3, 3 1/2, 4	3, 3 1/2, 3 3/4
Avoir des déposants (H.).....	184.005.731	36.652.949	30.748.845	100.275.508	41.956.855
Moyenne de chaque livret.....	457.75	765.83	1.012, 5	782, 60	781.22
Prêts hypothécaires.....	96.191.138	24.989.195	18.905.386	60.717.130	22.096.713
Prêts } contre hypothèques.....	»	»	»	»	»
aux communes. } sans hypothèques.....	142.482	540.113	»	1.286.572	4.550.117
Escomptes de lettres de change.....	16.977.783	46.829	700.679	8.848.969	1.226.944
Avances sur titres.....	4.367.695	18.309	447.739	743.170	483.373
Prêts purs et simples.....	»	»	»	71.797	299.000
Valeurs mobilières.....	30.275.134	16.566.144	11.582.782	40.289.952	»
Immeubles.....	7.447.411	1.102.563	703.724	330.000	13.009.272
Dépôts dans les banques.....	36.405.482	444.245	2.111.307	4.890.349	355.815
Numéraire en caisse.....	1.957.329	629.691	458.497	2.597.585	1.513.738
Total de l'actif.....	193.764.454	44.257.089	28.944.722	119.775.254	950.508
Total des réserves.....	7.658.484	5.152.123	2.922.647	49.316.423	44.185.539
Rapport des réserves avec les dépôts...	4.16 0/0	14.08 0/8	11,35 0/0	19,26 0/0	2.174.157
					5, 18 0/0

§ 2. — Caisse d'épargne postale

Une loi du 28 mai 1882, a institué en Autriche une Caisse d'épargne postale, son organisation se rapproche beaucoup de celle de la caisse postale française créée en 1881.

Le minimum des versements est fixé à 50 kreutzers, l'emploi des timbres-épargnes a été adopté conformément à notre système national.

L'avoir d'un déposant ne peut dépasser 1,000 florins, y compris les intérêts capitalisés, mais il est procédé à l'achat d'office des titres de rente nominatifs de 200 florins en nombre suffisant pour ramener le total du compte à un chiffre inférieur à 1,000 florins.

Contrairement à l'opinion de quelques auteurs qui veut que le Crédit de l'État soit toujours préféré à celui des sociétés d'épargne jouissant du libre emploi, la caisse postale autrichienne, grâce à la concurrence libre, a eu beaucoup moins de succès que la caisse postale française en face de caisses dites privées, et qui ne sont guère que des guichets de la caisse des dépôts.

A la fin de 1892, la caisse nationale française comptait 1,973,693 livrets en circulation, représentant un solde dû de 616,363,426 ; la caisse postale d'Autriche, datant à peu près de la même époque, ne comptait que 913,447 livrets représen-

tant un solde dû de 29,335,229 florins, soit 75,338,072 fr. en évaluant le florin à 2 fr. 50.

Le remboursement a lieu sur demande écrite du déposant, son délai varie suivant l'importance de la somme réclamée par le porteur du livret; en fait, l'Office central ne se prévaut pas des délais légaux.

L'emploi des fonds a lieu en valeurs de l'État autrichien, c'est le système de l'adduction forcée, mode de gestion directement opposé à celui des Caisses privées.

Cet emploi ne se borne pas comme en France à l'achat de rentes, il porte en outre sur les obligations de priorité du chemin de fer Vienne-Glognitz; les obligations de chemins de fer Elisabeth, François-Joseph, Pilsen, Priesen, Rudolf, du Voralberg et de plusieurs autres réseaux.

Le taux d'intérêt produit par ces valeurs est très rémunérateur, étant donnés leurs bas cours en Bourse et la chance des lots; il a dépassé 4 0/0 en 1892.

La loi ne permet pas d'allouer plus de 3 0/0 aux déposants, ce maximum légal a été constamment servi, l'excédent contribue à la formation d'un fonds de réserve.

Le trait le plus caractéristique de l'organisation de la caisse postale est la faculté donnée aux déposants d'opérer le retrait de tout ou partie des fonds

inscrits à leur crédit au moyen d'un chèque tiré à leur ordre ou à celui d'un tiers.

On a critiqué cette innovation qui, a-t-on dit, est une opération de banque et n'est pas de la nature des caisses d'épargne. En réalité, une telle réforme pourrait être inutile dans un pays où les banques de dépôts à crédit solide sont répandues sur l'ensemble du territoire, mais en Autriche les établissements de ce genre sont peu nombreux, et avant la loi de 82, l'emploi du chèque était presque inconnu dans l'empire. On peut dire que la caisse postale avec ses 5,000 bureaux de poste a favorisé le développement d'une pratique essentiellement favorable à l'accroissement des transactions commerciales.

Le service des chèques et celui des compensations qui le complète est d'ailleurs distrait de celui de l'épargne, il suffit de déposer une somme de 100 florins pour être titulaire d'un carnet, il n'est pas nécessaire d'être porteur d'un livret.

Ces diverses opérations de banque n'ont jusqu'à présent été pratiquées exclusivement que par la Caisse postale, aucune Caisse particulière ne s'y est livrée.

§ 3. — Caisses d'épargne en Hongrie et en Bohême

Il n'existe que pour l'Autriche proprement dite une loi générale sur les Caisses d'épargne, cette législation n'a pas été étendue aux autres parties de l'Empire. Les établissements d'épargne sont en gé-

néral annexés à des maisons de crédit avec lesquelles ils ont une existence commune.

En Hongrie la fondation de la première caisse à Pesth date de 1840. Les profits reviennent aux actionnaires. On a établi cependant dans le royaume quelques caisses communales sous le contrôle des municipalités, elles ont un réel caractère de bienfaisance et ne peuvent être fondées qu'après approbation du Gouverneur de la province.

La caisse d'épargne de Bohême, pour faire face aux remboursements est autorisée à émettre des obligations foncières représentant la moitié de la valeur de ses prêts hypothécaires. Le curateur général est le gouverneur du royaume (1).

SECTION 2. — Empire d'Allemagne

L'organisation des caisses d'épargne dans les Etats allemands est très voisine de celle qu'elles affectent dans l'Empire d'Autriche, nous pourrions donc être très bref.

Le plus important Etat de l'Allemagne, la Prusse a été dotée de sa première caisse d'épargne en 1818, époque de la fondation de la Caisse de Paris. Cet établissement n'a acquis le développement considérable qu'il présente actuellement qu'à partir de 1838, année dans laquelle fut promulgué le « Règlement pour l'organisation des caisses communales ». Une

(1) Laurent op. cit. p. 359.

autorisation préalable émanée du souverain est nécessaire pour toutes les caisses purement privées, elles ne dépassent pas d'ailleurs 20 0/0 du nombre total, les caisses des communes sont autorisées par un arrêté du Gouverneur de la province (1).

Le remboursement des sommes déposées est garanti par l'administration locale, comme dans la législation autrichienne.

L'emploi des fonds obéit aux mêmes règles, il est déterminé par la loi mais avec une très grande largeur, prêts hypothécaires, fonds publics nationaux, lettres de change, effets de commerce, prêts aux communes. On peut critiquer ce dernier mode de placement, les caisses étant sous la dépendance de l'autorité municipale; la correction en est dans la tutelle administrative exercée par le Gouverneur de la province, sans l'approbation duquel un prêt ne peut être valablement accepté par la commune.

Les mêmes règles gouvernent les caisses fondées par les cercles, les cantons ou les assemblées provinciales.

Toute liberté est laissée aux administrations des caisses pour fixer dans leurs statuts les maximas et minimas des dépôts, les conditions de remboursement, la faculté laissée aux titulaires de livrets de déclarer que les sommes seront versées au porteur du titre de créance.

(1) Dict. des finances p. 167.

Un régime analogue au système prussien existe en Bavière. Dans le Wurtemberg domine la Caisse gouvernementale fondée en 1818 à Stuttgart et qui fut dotée par la reine et le Gouvernement. Elle possède des agences dans 64 cercles du royaume, Elle est administrée par une commission composée de personnes notables et riches nommées par le roi lui-même.

La législation du Wurtemberg est beaucoup plus restrictive que celle de la Prusse. Il est prescrit de ne recevoir que les petits profits et les legs ou successions qui ne représentent pas un revenu annuel de 50 florins. Les versements sont reçus par sommes de 1 à 100 florins.

L'emploi des capitaux se fait en prêts sur hypothèques, en fonds publics, en obligations de chemins de fer et d'établissements industriels.

Nous avons dit en étudiant les lois italiennes, régissant les caisses d'épargne, que dans un pays où l'emploi des fonds est libre, ces institutions jouaient le rôle de banques populaires, le même fait se reproduit en Allemagne. A côté des banques populaires proprement dites des systèmes Schultze et Raiffeisen, les caisses sont des instruments puissants de ce genre de crédit.

« Prenons par exemple dit M. Rastand (1), les caisses d'épargne de la Prusse. Il y en avait, le 1^{er} jan-

(1). L'action sociale par l'initiative privée, p. 15.

vier 1888, 1.334. Sur 2.467.000.000 marcs, chiffre de leurs dépôts à cette date, elles avaient librement employé 26.93 0/0 en prêts sur immeubles ruraux, 30.57 en valeurs au porteur, 2 0/0 en lettres de change, 1.95 0/0 en avances sur titres ou gages, 6.83 0/0 en prêts à des établissements publics, 25.97 0/0 en prêts hypothécaires urbains, 5.21 0/0 en billets cautionnés, même 0,27 0/0 en billets non cautionnés.

La Caisse d'épargne de Hohenzollern qui date de 1834 a récemment révisé ses statuts, et une ordonnance impériale en août 1888 a approuvé les nouveaux. Nous y voyons que l'objet de l'institution est : 1° de soigner et encourager le crédit agricole, industriel, commercial ; 2° de recevoir et placer les petites économies des classes moins aisées de la façon la plus utile à ces classes. On prête même sur livret de caisse d'épargne ».

M. Rostand conclut : « Que dans cet énorme emploi de capitaux. le crédit populaire ne joue pas un rôle exclusif, ni peut-être même prépondérant, à coup sûr. Mais il a sa place dans l'utilisation fécondatrice. En général, les crédits sont ouverts sur garanties ; mais on peut ouvrir des crédits à découvert, s'il s'agit de personnes notoirement solvables ».

CHAPITRE IX

Troisième groupe. — CAISSES D'ÉPARGNE AYANT DES LIENS AVEC L'ÉTAT

Ce troisième groupe des Caisses d'épargne a un trait commun, celui d'un lien plus ou moins étroit avec l'Etat ; dans les pays dont nous allons étudier la législation, la loi oblige les administrateurs des caisses à effectuer le versement de leurs fonds dans les caisses du Trésor public, qui devient responsable vis-à-vis des déposants. C'est le système appliqué en France, en Angleterre, en Belgique, en Russie et dans quelques Etats secondaires ; le placement des sommes ainsi consignées entre les mains des fonctionnaires s'effectue tantôt exclusivement en rentes sur l'Etat, comme dans notre pays, tantôt en valeurs diverses comme dans la législation portugaise.

SECTION I. — Grande Bretagne

§ 1. — Caisses d'épargne privées

Nous avons dit dans la partie historique de ce travail que les premières caisses anglaises datent

de 1781; fondées par le Révérend Joseph Smith, recteur de la paroisse de Wendover, malgré des essais timides ces institutions eurent un succès considérable.

De nouvelles tentatives furent faites en 1799 par Miss Priscilla, les caisses avaient surtout pour but d'assurer une pension aux participants et se rapprochaient des sociétés de secours mutuels, mais elles recevaient aussi des dépôts d'argent des femmes et des enfants. Elles reçurent le nom de « Saving-bank ». La Caisse de Tottenham fondée par Miss Piscilla fut réorganisée en 1804 par MM. Wilmot et Sperling, membres du Parlement.

En 1806, la Provident Institution fonde une caisse d'épargne comme complément de son œuvre, elle devint très prospère.

Il est intéressant de constater que lorsque le législateur crut devoir intervenir en 1817, plusieurs caisses d'épargne dûes uniquement à l'initiative privée, étaient en pleine activité. Il était d'ailleurs conforme au génie anglais de laisser toute liberté aux particuliers dans la création des institutions d'épargne.

La loi de 1817, première loi organique des Caisse, s'inspira de cette donnée qui nous semble excessive, que les valeurs d'État ou garanties par l'État sont les seuls fonds offrant une garantie complète pour les déposants.

Lorsque le crédit d'un épargnant atteignait le chiffre de 50 livres (1250 fr.) cette somme devait être remise à la Banque d'Angleterre, au compte des commissaires de l'amortissement de la Dette nationale, chargés de convertir les fonds des Caisses en rentes 3 pour 0/0.

C'est ainsi que fut créé en 1817 le système de l'adduction forcée des dépôts de l'épargne aux Caisses de l'État.

Ce régime légal entraîna ses conséquences ordinaires, on dut limiter le montant des dépôts à 100 livres, pour éviter un afflux trop considérable des fonds dans les coffres de l'État. On spécifia un intérêt fixe de 4, 56 0/0, et on posa le principe qu'il ne pourrait y avoir aucun profit pour les fondateurs ou pour les administrateurs (trustees).

Les Caisses d'épargne ainsi établies prirent le nom de *trustees saving banks*.

Le régime anglais, conçu dans le même esprit que le nôtre, n'échappe pas aux mêmes critiques. Depuis le commencement du siècle le taux de l'intérêt n'a cessé d'être fixé d'une façon arbitraire par le législateur, de même le maximum légal des dépôts a varié fréquemment.

En 1828 l'intérêt fut réduit à 2 pences 1/2 par jour par 100 livres, sans pouvoir dépasser pour l'année entière 3 livres 8 shillings 5 pence 1/4 ; les

dépôts individuels ne pouvaient plus dépasser 30 livres par an et 130 livres en tout. (1)

En 1814 nouvelle réduction de l'intérêt qui est fixé à 3 livres 10 pence par an puis reporté à 3 1/4 pour 0/0 en 1848, actuellement l'intérêt alloué aux Caisses par les commissaires de l'amortissement est 3 pour 0/0 et celui servi aux déposants 2 1/2 pour 0/0 (2). La similitude d'intérêt de l'épargne en France et en Angleterre s'explique par les hauts cours des fonds publics dans ces deux pays.

Malgré l'organisation sévère édictée par la loi de 1817 des détournements eurent lieu qui mirent en péril plusieurs Caisses d'épargne. L'opinion publique fut très émue, une enquête ouverte en 1858 aboutit au vote de la loi de 1863 par le Parlement.

Cette loi subordonne la création d'une caisse à l'approbation préalable des commissaires de l'amortissement. Une surveillance étroite des livres est prescrite par des comptables étrangers à l'administration de la caisse. L'emploi des fonds doit avoir lieu par les commissaires en « valeurs parlementaires » c'est-à-dire en fonds d'État ou en valeurs dont les intérêts sont garantis par lui.

Le maximum légal fut fixée à 150 livres par

(1) Dict. des fin. p. 164.

(2) Laurent op. cit., p. 357.

déposant ; les institution charitables, les penny-banks, sortes de banques préparatoires à la Caisse d'épargne, les Sociétés de secours mutuels purent effectuer des versements sans limitation de chiffre.

Les trustees virent leurs droits d'administration réduits à très peu de chose, par suite de ces réformes ; les caisses dites privées étaient de simples guichets d'une caisse d'État, endossant toutes les responsabilités et effectuant seules les placements de fonds.

Leur situation est analogue à celle de nos administrateurs de caisses d'épargne ordinaires.

La loi de 1863 a donc justement limité leur responsabilité aux cas suivants : 1° s'ils n'ont pas fait des fonds de la caisse l'emploi prescrit par les règlements ; 2° S'ils négligent de se conformer aux règles relatives au contrôle ou à la vérification des opérations et à la tenue des procès-verbaux ; 3° S'ils ont négligé d'exiger de leurs employés les garanties prescrites.]

Tout dépôt peut-être placé en totalité ou en partie sur la demande du déposant et par l'intermédiaire de la caisse en fonds d'État pourvu que la somme placée ne soit pas inférieure à 10 livres ; de même le déposant peut faire vendre les rentes achetées et en faire porter le prix à son crédit, comme pour l'achat, la vente doit porter sur un minimum de 10 livres (1).

(1) A insérer p. 185 *bis*.

La loi de 1863 a été modifiée récemment par une loi de 1891 (54 et 55 vict. Ch. XXI). La nouvelle loi est surtout un texte d'administration. Elle institue un comité d'inspection, chargé de vérifier les opérations et la comptabilité des Caisses d'épargne. L'article 3 en définit ainsi les fonctions. « Le comité d'inspection peut confier à des délégués le soin de vérifier les livrets et les comptes des Caisses d'épargne; et, après examen faire savoir au Comité si les caisses observent les dispositions et prescriptions de la loi. Les rapports de ces délégués traiteront de la solvabilité des directeurs, de la régularité des comptes, de la gestion des affaires et s'il y a lieu de l'exagération dans les dépenses. Les caisses d'épargne seront tenues de faciliter aux inspecteurs leur travail d'examen et de vérification ».

L'article 11 fixe à nouveau le maximum légal à 150 livres par déposant, mais il autorise le chiffre de 200 livres par l'accumulation des intérêts. Les dépôts sont productifs d'intérêts jusqu'à concurrence de 200 livres; au-delà aucun intérêt n'est payé sur l'excédent (art. 11 § 3).

Les capitaux des caisses d'épargne ont donné lieu en Angleterre à une opération d'amortissement très curieuse. En 1855 M. Gladstone, ministre des Finances, pensa que ces fonds pourraient servir à diminuer la dette de l'Etat.

Le Parlement était hostile à une loi sur l'amor-

tissement; M. Gladstone usant d'un subterfuge fit passer au milieu d'une loi budgétaire un article autorisant le ministre à convertir une partie des dépôts de l'épargne en annuités. Cet article passa inaperçu, le ministre se mit en devoir de transformer chaque année une partie des fonds des caisses placés en rentes perpétuelles en annuités. Ses successeurs n'eurent pas de peine à continuer son œuvre.

Le Parlement votait toujours une certaine somme pour annuités, somme qui paraissait destinée à payer les intérêts de la dette publique. On a amorti ainsi environ 2 milliards de la dette publique.

A la fin de l'année 1890 il existait dans le Royaume-Uni 324 caisses d'épargne privées; elles devaient à leurs déposants 787, 317, 425 francs (1).

§ 2. — Caisse postale.

L'idée d'une Caisse postale recevant l'argent des déposants par l'intermédiaire des bureaux de poste est d'origine anglaise. Dès 1807 un député. M. Whithbread proposait d'instituer une caisse d'épargne nationale dont l'administration se confondrait avec celle de la poste du Royaume-Uni. La motion ne fut pas acceptée par le Parlement, mais reprise par le banquier Charles William Sikes de Huddersfield, cinquante années plus tard, elle devint la loi du 17 mai 1861 grâce à la parole puissante de M. Gladstone.

(1) Laurent op. cit. p. 354.

Cette loi est très intéressante à étudier, car elle a servi de modèle à toutes les caisses postales nationales du continent et particulièrement à notre propre caisse postale française.

Il ressort de la discussion du bill à la Chambre des communes que le législateur s'est proposé de suppléer à l'insuffisance des caisses ordinaires, sans leur faire concurrence, et d'assurer aux personnes, timorées la garantie officielle de l'Etat pour le remboursement de leurs fonds.

M. Gladstone s'exprimait ainsi, dans la séance du 9 février 1861.

« L'expérience de l'hiver 1860-61, a démontré à quiconque a réfléchi à ces questions, que les ressources des salariés n'ont pas crû dans ces dernières années dans la proportion de l'élévation des salaires et selon l'amélioration de la condition de la vie ». Au contraire, pensait-il, la partie du salaire épargnée était plus faible en ce moment que vingt années auparavant. Les bureaux de poste qui allaient desservir les plus petits centres de population seraient un premier remède à un tel état de choses en formant des banques toujours prêtes à recevoir les plus faibles économies. « Mon dessein, ajoutait-il, est que les bureaux de poste agissent en cette matière de dépôt et de remboursement aux intéressés, comme l'administration agit en matière de mandats d'argent, ne prenant qu'une très faible rémunération

pour le service rendu.... Je propose, en outre, que l'intérêt alloué aux porteurs de livrets soit moindre que celui des banques ordinaires, avec la faculté de pouvoir l'augmenter s'il y a lieu. » (1).

Cette mesure répondait aux objections de ceux qui prétendaient que l'ouverture de la Caisse postale amènerait la ruine des Caisses ordinaires.

« J'ignore, disait M. Gladstone, quel sera l'effet des nouvelles caisses à l'égard des anciennes; mais s'il est désastreux pour elles, je puis affirmer que ce sera uniquement parce que les nouvelles seront mieux organisées.

Il n'y a et il ne peut y avoir dans ce bill aucun dessein de concurrence à l'égard des anciennes caisses. Il a pour objet uniquement de fournir des facilités de dépôt à l'épargne, dans les localités où elles font défaut. Le premier devoir du Postmaster général sera d'établir des guichets dans les villes où les Caisses d'épargne n'existent pas, ou dans celles où leur action est très faible. L'étendue de ce système à tout le royaume doit être graduée et lente.... D'ailleurs le taux de l'intérêt servi par la Caisse nationale étant moindre que celui alloué par les Caisses ordinaires il y aura toujours un avantage réservé à ces dernières. » (2).

(1) Lewins, history of saving banks, p. 296.

(2) Leroins op. cit. p. 301.

En 1861 on commençait à s'apercevoir que les Caisses d'épargne grâce au régime de l'adduction forcée étaient une source de dépenses pour l'État, qui payait un intérêt plus élevé que celui produit par les valeurs achetées en placement des sommes versées par les Caisses ; aussi la préoccupation d'un intérêt assez faible à payer par la nouvelle Caisse postale pour ne pas grèver les finances de l'État apparaît-elle constamment dans la discussion de la loi.

L'intérêt fut fixé à 2 1/2 0/0. il n'a pas varié depuis cette époque. Toutes les dispositions de lois relatives aux Caisses ordinaires furent déclarées applicables à la Caisse postale ; le maximum légal des dépôts, l'achat de rente pour le compte des épargnants et surtout l'emploi exclusif en valeurs parlementaires reçurent une extension nouvelle à la Caisse d'État.

Un membre du Parlement M. Estcourt s'était ému, lors de la discussion de la loi de 1861, des risques croissants que faisait courir à l'État le dépôt formidable de l'épargne dans ses caisses. Il est curieux de constater combien les arguments donnés en réponse par M. Gladstone sont d'un faible poids : « Le système des Caisses d'épargne a existé pendant quarante cinq ans, pendant lesquels se sont produits tous les excès de la spéculation, une crise commerciale intense, une famine terrible ; bien que

Le Gouvernement eut à satisfaire de grandes demandes de remboursement, la perte pécuniaire qui en est résultée est bien peu de chose en comparaison du progrès d'un tel système. » (1). Nous voyons bien dans cette réponse que la Grande-Bretagne a toujours paré le péril menaçant, mais rien ne prouve qu'en face de demandes plus considérables encore le Gouvernement en temps de crise politique ne serait pas forcé de prendre des mesures semblables à celles qui furent décrétées en France en 1848 et en 1870.

La Caisse postale a pris un très grand développement, elle doit actuellement plus de un million et demi à ses déposants (2).

SECTION 2. — Belgique.

Le système belge des Caisses d'épargne se rapproche beaucoup du système français. Les Caisses privées n'ont reçu qu'une très faible extension en Belgique; leur établissement remonte aux dernières années qui précèdent la séparation de ce pays du royaume des Pays-Bas. En 1830 huit caisses, dont les dépôts étaient placés au fonds publics, durent arrêter leurs opérations et suspendre les paiements à la suite de la crise que suscita la Révolution.

(1) Lewins op. cit. p. 302.

(2) Laurent op. cit. p. 354.

En 1831 la Société générale pour favoriser l'industrie nationale reprit le service de la Caisse d'épargne de Bruxelles et installa des succursales dans les provinces. En même temps la Banque de Belgique créait une caisse à Bruxelles et deux à Anvers et à Liège, malheureusement la Société de Bruxelles qui avait immobilisé une grande partie de son actif en entreprises industrielles dut suspendre ses paiements en 1838. Le Gouvernement pour rassurer les esprits se porta garant du remboursement.

La Banque de Belgique fut réorganisée en 1841, et un règlement de 1848 assura le fonctionnement des caisses d'épargne.

Le Gouvernement cherchait à les multiplier en faisant insérer dans la loi communale (art. 92). « Dans toutes les villes manufacturières, les bourgmestres et échevins veillent à ce qu'il soit établi une caisse d'épargne. » Cette prescription ne fut exécutée que dans six localités, partout ailleurs on s'était contenté des caisses établies par la Société Générale, qui étaient très peu nombreuses (1).

C'est pour remédier à cette insuffisance que le ministre des finances, M. Frère-Orban, déposa le 23 mai 1859, un projet de loi, qui ne devint définitif que le 16 mars 1865. En vertu de cette loi, le Gouvernement ouvrit « La Caisse générale d'épar-

(1) Dict. des fin. p. 170.

gne et de retraite », qui, sous la garantie de l'Etat reçoit les fonds des déposants sur toute l'étendue du royaume, dans ses bureaux et par l'entremise de ses succursales, des agences de la banque nationale et des bureaux de poste.

L'actif est divisé dit l'article 27 de la loi, en trois catégories :

1° Le fonds de roulement.

2° La part destinée à des placements provisoires.

3° La part destinée à des placements définitifs.

Le fonds de roulement reste dans les caisses de la Banque nationale, le fonds provisoire est placé en escompte d'effets de commerce et avances sur warrants ou sur des valeurs mobilières, le fonds définitif a son emploi dans les fonds d'Etat, dans les obligations des provinces ou des villes, en prêts hypothécaires, en obligations de sociétés belges qui depuis cinq ans au moins ont fait face à tous leurs engagements au moyen de leurs ressources ordinaires (art. 29).

C'est donc le système de l'adduction forcée des épargnes aux caisses de l'Etat, mais corrigé d'une façon ingénieuse par un emploi varié et facilement mobilisable.

Le fonds de réserve se constitue obligatoirement. « Le total des bénéfices renseignés par les comptes forme le fonds de réserve de la caisse d'épargne (art. 31. » L'article 32 § 2 ajoute : « Tous les cinq

ans le gouvernement peut, le conseil général entendu, décider qu'une portion du fonds de réserve sera répartie entre les livrets existant depuis un an au moins, au marc le franc des intérêts bonifiés à chacun pendant les cinq dernières années. »

L'administration de la Caisse est entièrement à la nomination du roi, qui peut révoquer les agents.

La Caisse générale rembourse à vue les sommes qui n'excèdent pas 100 francs; elle peut exiger un préavis de quinze jours pour les sommes de 100 à 500 francs; d'un mois de 500 à 1000 francs; de deux mois de 1000 à 3000 francs; de six mois de 3.000 francs et au-dessus.

C'est une mesure analogue à notre clause de sauvegarde.

Il n'y a pas de maximum légal au montant d'un livret, mais, lorsque ce montant dépasse 8,000 fr.; la Caisse peut, après en avoir prévenu les déposants, convertir en fonds publics belges les sommes nécessaires pour réduire les livrets à 3.000 au plus.

SECTION 3. — **Russie.**

La loi organique du 30 octobre 1841 qui institua cinquante Caisses d'épargne dans l'Empire russe, fit de ces établissements jusqu'alors à peu près inconnus de véritables Caisses d'État. Elles furent annexées aux établissements de bienfaisance et l'État fut directement responsable des sommes qui y étaient déposées.

La loi actuelle de 1887 a substitué la tutelle de l'État russe à son action directe. L'art. 2 décrète : « Les Caisses d'épargne sont instituées sur la demande des administrations des villes ou de l'administrateur du district pour les affaires des paysans : près des Caisses de district avec l'autorisation du ministre des Finances, ou près des municipalités et près des banques publiques des villes avec l'autorisation des autorités provinciales qui doivent en référer aux ministres des Finances et de l'Intérieur ». L'art. 4 ajoute « Toutes les Caisses d'épargne sont placées sous la surveillance générale de la Banque d'État ».

Cette Banque d'État joue un rôle analogue à celui de notre Caisse des dépôts et consignations. Son ingérence est si étroite dans les affaires des Caisses d'épargne qu'elle ne se borne pas à absorber obligatoirement les dépôts mais qu'elle dirige l'administration intérieure de ces établissements. Ainsi l'article 29 de la loi de 1887 décide « La Banque de l'État délivre aux caisses d'épargne placées sous son contrôle général des registres nécessaires à l'inscription des dépôts et des retraits, ainsi que les livrets destinés aux déposants, qui sont établis par l'imprimerie nationale. Elle leur fournit également des instructions relatives au fonctionnement des caisses et à la tenue de leur comptabilité. »

Il est difficile d'être moins libéral que la loi russe

sur l'emploi et sur l'administration de l'épargne publique.

Une loi de 1889 a en outre créé une caisse postale qui fonctionne d'une façon analogue aux caisses ordinaires. L'article 1^{er} du règlement promulgué en exécution de cette loi est ainsi conçu : « Les institutions relevant du département des postes et télégraphes sont tenues de faire toutes les opérations des Caisses d'épargne de la Banque de l'État, là où le directeur de l'administration générale des postes et télégraphes, de concert avec le gérant de la Banque de l'État le jugera possible. »

Le minimum des versements est fixé à 1 franc, le maximum à 200 francs. Le montant total des versements d'un déposant ne doit pas dépasser 400 francs.

SECTION 4. — Roumanie.

La Roumanie possède depuis le 5 janvier 1880 une caisse d'épargne qui ressortit à la caisse des dépôts, consignations et économies et qui est garantie par l'État. Les bureaux de poste servent d'auxiliaires secondaires. Le maximum légal a été fixé à 3.000 francs; les remboursements jusqu'à 20 francs ont lieu à vue, pour toutes les sommes au-dessus il y a délai de 3 jours qui peut-être porté à un mois pour 100 francs, à 2 mois pour les remboursements de 100 à 500 francs, à 3 mois pour les sommes supérieures à 500 francs.

Les fonds versés à la caisse d'épargne ou provenant des revenus de cette caisse sont administrés à part et sont utilisés, conformément à la décision du conseil d'administration, de la manière suivante : achats de bons du Trésor ou d'autres effets de l'État ; achats d'effets des crédits fonciers, urbains et ruraux ; emprunts garantis par les effets ci-dessus indiqués, qui sont reçus en dépôt pour les deux tiers de leur cours sur le marché, le jour où l'emprunt est effectué.

Le bénéfice net forme un fonds de réserve qui ne peut être employé qu'à l'achat des titres de l'État et obligations foncières. (1)

SECTION 5. — Espagne et Portugal.

L'Espagne possède très peu de caisses d'épargne, environ 39 y compris celles des colonies.

La caisse de Madrid qui seule a de l'importance est liée au Mont-de-Piété. Tout son actif environ 49 millions consiste en prêts au Mont-de-Piété de Madrid.

Aucune mention n'est faite dans les statuts du maximum légal, ni du placement des capitaux qui pourraient n'être pas employés en prêts au Mont-de-Piété, ni du taux de l'intérêt, ni des modes de remboursement.

Nous avons déjà exposé la fâcheuse influence

(1) Dict. des fin, p. 175.

qu'offre ce lien entre les établissements d'épargne et les maisons de prêts sur gage, au point de vue du développement des caisses. L'Italie qui se trouvait autrefois dans une situation analogue à celle de l'Espagne a dû rompre avec ce régime pour parvenir à sa brillante situation actuelle.

Le Portugal compte également très peu de caisses d'épargne, mais une loi du 15 juillet 1885 a organisé une caisse d'État gérée par la caisse dépôts. Les caisses libres sont autorisées à verser leurs capitaux à la caisse de l'État.

Le régime du Portugal ressemble beaucoup au régime français ; des caisses privées reçoivent des dépôts et les confient à la caisse des Consignations qui les emploie en valeurs mobilières. Mais cette adduction aux coffres de l'État des fonds de l'épargne est libre au lieu d'être forcée, et la caisse des dépôts place cet argent dans les valeurs qu'elle juge convenables, elle n'est pas tenue d'acheter exclusivement de la rente nationale.

Le minimum des dépôts est fixé à 50 centimes, le maximum à 2.800 francs. Lorsque le montant d'un compte dépasse 8.400 francs, le déposant est invité à opérer un retrait pour ramener le solde à ce maximum, sinon un achat de rente d'office est fait par la caisse. Au-dessous de 112 francs les remboursements sont effectués à la première demande,

jusqu'à 560 francs il y a lieu à un préavis de dix jours, au-delà de vingt jours. (1)

SECTION 6. — États-Unis.

Nous terminerons cette étude sur les caisses d'épargne à l'étranger par un aperçu sur le régime en vigueur aux États-Unis; il ne trouve sa place exactement dans aucun des groupes que nous avons envisagés jusqu'à présent.

L'origine des caisses d'épargne (saving banks) est toute entière dans l'initiative privée; la plus ancienne fut fondée à Boston en 1816. Le législateur est intervenu dans plusieurs États pour régler l'institution; dans les autres parties de l'Union les caisses fonctionnent librement comme des banques ordinaires, le bénéfice de cette gestion se répartit entre les actionnaires. Cette liberté excessive a d'ailleurs produit de médiocres résultats, un grand nombre de caisses du Sud, grâce à l'imprévoyance de ceux qui les dirigeaient ont fait banqueroute; c'est ce qui est arrivé notamment lors de la panique de 1873, les administrateurs avaient acquis en forte proportion des hypothèques sur les fermes de l'Ouest, les emprunteurs ne purent tenir leurs engagements, ils entraînèrent la faillite des caisses.

On s'accorde à reconnaître que le meilleur sys-

(1). Laurent op. cit. p. 383.

tème des caisses d'épargne aux Etats-Unis est celui qui existe dans l'Etat de New-York. Cet Etat compte sur son territoire 138 de ces établissements avec des dépôts de quatre millions de dollars environ, la réserve de ces banques dépasse de plus de 10 0/0 la valeur de l'avoir des déposants (1).

Toutes ces banques sont régies par une loi générale dont voici un aperçu : L'intention de fonder une caisse est annoncée par voie d'affiches puis signifiée au surintendant du département de la banque, les autres caisses d'épargne du comté reçoivent un avis de cette publication. Le surintendant, fonctionnaire nommé par le Gouverneur de l'Etat de New-York, accorde ou refuse l'autorisation, il n'a à rendre compte de cette mesure qu'à la législature, c'est un acte de pure administration.

La réunion des trustees de la Société doit se tenir au moins tous les mois, ils ne peuvent avoir d'intérêts communs avec la banque.

Les dépôts ne peuvent dépasser le maximum légal de 5000 dollars, à moins qu'ils n'aient été faits en exécution d'un ordre du tribunal.

L'emploi des fonds a lieu nécessairement en « bonds » du Gouvernement, en valeurs garanties par un Etat, pourvu que cet Etat n'ait pas depuis dix années manqué au paiement du principal ou des

(1) Townsend, les caisses d'épargne aux États-Unis p. 7.

intérêts d'une dette quelconque autorisée par une de ses législatures ; en « bonds » municipaux à l'intérieur de cet État, émis conformément aux lois de l'État, ou en obligations quelconques portant intérêt de la cité où est le siège de la caisse d'épargne. L'emploi en hypothèques jusqu'à 50 0/0 de la valeur vénale de la propriété cultivée et 40 0/0 de la propriété non cultivée est autorisé, mais seulement après avis conforme d'un comité d'examen des Trustees, une banque ne peut engager plus de 60 0/0 des dépôts en hypothèques (1), proportion déjà très exagérée, et qui a été une cause de ruine pour beaucoup de caisses d'épargne.

Le prêt sur valeurs mobilières est autorisé pour 90 0/0 de la valeur cotée.

L'intérêt ne peut dépasser 5 0/0 ; jusqu'à ce que l'excédent ait atteint 15 0/0 des dépôts reçus par la caisse.

Un contrôle administratif très étroit est établi sur les opérations des caisses d'épargne. Le surintendant doit visiter et examiner les livres une fois tous les deux ans et toutes les fois qu'il le juge à propos. S'il est persuadé qu'une caisse viole la loi, il fera instituer une procédure par l'attorney général de l'Etat, qui peut aviser à l'éloignement des trustees, à la fusion avec une autre caisse, ou à

(1) Townsend op. cit. p. 9.

toute autre mesure de salut qu'il pourra juger nécessaire.

Le régime légal des caisses d'épargne aux Etats-Unis est donc en principe un régime de libre emploi mais sous le contrôle de l'Administration, qui a tout pouvoir sur leur existence même. C'est un système de tutelle administrative de l'Etat semblable à celui de l'Etat français vis-à-vis de nos établissements de bienfaisance.



APPENDICE I.

LOI DU 3 FÉVRIER 1893.

Le régime d'adduction forcée des fonds des caisses d'épargne à la Dette de l'État a souvent inspiré de vives inquiétudes dans le public; on s'est demandé à certaines époques si le trésor se trouverait en mesure de faire face aux remboursements. Ces craintes ont été à différentes reprises, sous l'influence de considérations d'ordre politique, habilement exploitées par des adversaires du gouvernement actuel. On a cherché à semer la panique dans les esprits des déposants. En 1893 sous l'action d'une campagne de ce genre les retraits prirent une proportion exagérée, le Ministère par l'entremise de M. Bourgeois, Garde des Sceaux, dut proposer au Parlement un projet de loi pour remédier à l'insuffisance de notre législation pénale. L'art. 419 C.P. qui ne pouvait s'appliquer dans ce cas particulier, est ainsi conçu « Tous ceux qui, par des faits faux ou calomnieusement semés à dessein dans le public, par des suroffres faites aux prix que demandaient les vendeurs eux-mêmes, par réunion ou coalition

entre les principaux détenteurs d'une même marchandise ou denrée, tendant à ne pas vendre ou à ne la vendre qu'à un certain prix, ou qui, par des voies ou moyens frauduleux quelconques, auront opéré la hausse ou la baisse du prix des denrées ou marchandises ou des papiers et effets publics au-dessus et au-dessous des prix qu'aurait déterminés la concurrence naturelle et libre du commerce, seront punis d'un emprisonnement d'un mois au moins, d'un an au plus et d'une amende de cinq cents francs à dix mille francs. »

De même l'article 27 de la loi du 29 juillet 1881 qui au premier abord semblait atteindre les faits visés par les auteurs du projet, ne concernait en réalité que les nouvelles fausses répandues par la voie de la presse, il exigeait pour que le délit existât, qu'il y eût trouble à la paix publique. Un supplément de législation était donc réputé nécessaire, c'est ce qu'estimèrent la Chambre et le Sénat en adoptant le projet qui leur était soumis.

La loi de 3 février 1893 est ainsi conçue :
« Art. 1^{er}. Sera puni des peines prévues par l'article 420 du code pénal, quiconque par des faits faux ou calomnieux, semés à dessein dans le public, ou par des voies ou moyens frauduleux quelconques, aura provoqué ou tenté de provoquer des retraits de fonds de caisses publiques ou des établissements

obligés par la loi à effectuer leurs versements dans les caisses publiques.

Art. 2. L'article 463 du code pénal est applicable aux délits prévus par la présente loi. »

Les peines prévues par l'article 420 C. P. sont une amende de mille à vingt mille francs et un emprisonnement de deux mois à deux ans. Ainsi que l'a fait remarquer à la tribune de la Chambre. M. le Garde des Sceaux, la loi de 1893 ne constitue qu'une simple addition au code pénal et non une annexe à la loi de 1881 sur la presse. La juridiction compétente pour juger les faits réprimés ne sera pas la cour d'assises, mais le juge de droit commun en matière délictuelle, le tribunal correctionnel, lors même qu'ils seraient reprochés à un journal. (1)

(1). Rouquet op. cit. p. 133.

APPENDICE II.

QUESTIONS FISCALES RELATIVES AUX CAISSES

D'ÉPARGNE

Diverses dispositions législatives ou réglementaires ont édicté des exemptions de timbre en faveur des caisses d'épargne. L'article 9 de la loi du 5 juin 1835 a soustrait au paiement du droit de timbre les registres et livrets à l'usage des établissements d'épargne; cette mesure a été étendue par l'article 9 du décret du 23 août 1875 qui porte que les quittances des sommes déposées aux caisses ainsi que les quittances des sommes remboursées aux déposants sont exemptes de timbre.

L'article 20 de la loi du 9 août 1881 exempte des formalités du timbre et de l'enregistrement les imprimés, écrits et actes de toute espèce nécessaires pour le service des caisses d'épargne.

La nouvelle loi du 20 juillet 1895 accorde la franchise postale aux administrations des Caisses d'épargne pour la correspondance relative à leur service.

Mentionnons enfin que la loi du 28 décembre 1880 qui étend l'application de la taxe sur les valeurs mobilières établie par la loi du 29 juin 1892 « à toutes les Sociétés dans lesquelles les produits ne doivent pas être distribués en tout ou en partie entre leurs membres » ne concerne pas les Caisses d'épargne. Aux termes de l'instruction de l'enregistrement du 20 juin 1881, le législateur n'a pas visé les collectivités particulières qui, sous le nom d'hospices, bureaux de bienfaisance, Caisses d'épargne, Mont-de-Piété etc. constituent des établissements publics ou d'utilité publique proprement dits, et n'ont ni le but, ni la nature, ni les effets de la Société (1).

(1) Dalloz lois adm. t. 2. p. 1158.

Vu :

Par le Président de la thèse,
de M. Rodanet, sur les Caisses d'Epargne
PAUL BEAUREGARD.

Vu :

Par le Doyen,
COLMET DE SANTERRE.

Vu :

pour permis d'imprimer :
Le Vice-recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD

BIBLIOGRAPHIE

- ARNAUD. — Guide des caisses d'épargne et de leurs déposants.
- AYNARD. — Rapport à la Chambre des députés (Journal off. Ch. Doc. parl annexe, n° 1443, p. 1340).
- BLOCH. — Dictionnaire général d'administration. voir caisses d'épargne et de prévoyance.
- BAYARD. — La Caisse d'épargne et de prévoyance de Paris.
- BEAUREGARD. — Essai sur la théorie des salaires.
— Monde Économique du 4 juin 1892.
- CAUWÈS. — Traité d'économie politique.
- DICTIONNAIRE D'ECONOMIE POLITIQUE v° Caisses d'épargne.
- DICTIONNAIRE DES FINANCES v° Caisses d'épargne.
- DALLOZ. — Répertoire de Jurisprudence Générale,
— Lois administratives.
- LAURENT. — Les caisses d'épargne et de prévoyance,
- LEROY BEAULIEU. — Traité d'Economie politique.
— Traité de la science des finances.
— Economiste français du 21 février.
1885 et du 23 juin 1894.
- LEWINS. — A. history of savings banks for
England and Ireland.
- PANHARD. — Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.
- ROSTAND. — La réforme des caisses d'épargne.
— L'action sociale par l'initiative privée.
— Une visite à quelques Institutions de
prévoyance en Italie.
- ROUQUET. = Les Caisses d'épargne.
- SAY (Léon). — Dix jours dans la Haute Italie.
— Le socialisme d'Etat.
— Rapport au jury de l'Exposition
Universelle de 1889.
- WALLET. — Administration des caisses d'épargne.
- TOWNSEND. — Les caisses d'épargne aux Etats-Unis.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages:
INTRODUCTION.....	1

PREMIÈRE PARTIE

Etude historique et administrative des Caisses d'Epargne en France

CHAPITRE I ^{er}	Historique des Caisses d'Epargne en France.....	13
CHAPITRE II	Organisation et Administration.	43
SECTION I	Caisses d'Epargne ordinaires...	43
1	Etablissement.....	43
2	Administration.....	49
3	Surveillance.....	52
4	Frais d'administration et de loyer.....	59
5	Questions juridiques.....	59
SECTION II	Caisse d'Epargne Postale.....	66
1	Création et Caractère.....	66
2	Comptabilité.....	69
3	Frais d'administration.....	70
SECTION III	Caisses d'Epargne diverses.....	71
1	Caisses d'Epargne scolaires.....	71
2	Caisses d'Epargne navales.....	74
3	Caisse d'Epargne pénitentiaire..	74
CHAPITRE III	Rapports avec les Déposants....	76
SECTION I	Caisses d'Epargne ordinaires....	76
1	Versements.....	76
2	Livrets.....	80

	Pages.
3 Capacité des femmes mariées et des mineurs.....	83
4 Déposants absents, décédés, alié- nés.....	89
5 Remboursements.....	90
6 Achats de rentes.....	92
7 Rapports avec les tiers.....	94
SECTION II Caisse d'Epargne Nationale.....	96

DEUXIÈME PARTIE

Etude économique des Caisses d'Epargne en France

CHAPITRE IV	De l'intervention de l'Etat.....	99
CHAPITRE V	Régime économique des Caisses d'Epargne tant privées que postale antérieurement à la loi du 20 juillet 1895.....	106
SECTION I	Emploi des fonds.....	106
1	Mode d'Emploi.....	106
2	Effets économiques du régime de l'adduction forcée.....	117
3	Effets financiers du régime de l'adduction forcée.....	125
	a) Quant aux déposants.....	126
	b) Quant aux Caisses d'Epargne	138
	c) Quant à l'Etat.....	140
SECTION II	Du Taux de l'Intérêt.....	141
SECTION III	Les Réformes demandées.....	145
CHAPITRE VI	Etude économique de la loi du 20 juillet 1895.....	154
SECTION I	Discussion et vote de la loi.....	154
SECTION II	Les Réformes accordées.....	168
1	Fortune personnelle des Caisses d'Epargne ordinaires.....	169
2	Emploi des fonds de dépôts.....	171

	Pages.
3 Constitution d'un fonds de réserve et de garantie spécial auprès de la Caisse des Consignations.....	173
4 Taux de l'Intérêt.....	174

TROISIÈME PARTIE

Législation étrangère

CHAPITRE VII Premier groupe : Caisses d'Épargne sous un régime de libre emploi.....		182
SECTION I	Italie.....	182
1	Exposé du régime italien.....	182
2	Le régime du libre emploi dans les Caisses d'Epargne italiennes.....	187
SECTION II	Autres pays où les Caisses d'Épargne jouissent du régime du libre emploi.....	201
1	Norwège.....	201
2	Danemark.....	202
3	Hollande.....	204
CHAPITRE VIII Deuxième groupe : Caisses d'Épargne sous un régime de libre emploi mais sous le contrôle et la garantie des administrations locales.....		206
SECTION I	Autriche-Hongrie.....	206
1	Caisses privées.....	207
2	Caisse d'Epargne postale.....	214
3	Caisses d'Epargne en Hongrie et en Bohême.....	216
SECTION II	Empire d'Allemagne.....	217

	Pages.
CHAPITRE IX Troisième groupe : Caisses d'É- pargne ayant des liens avec l'Etat.....	221
SECTION I Grande-Bretagne.....	221
1 Caisses privées.....	221
2 Caisse postale.....	226
SECTION II Belgique.....	230
SECTION III Russie.....	233
SECTION IV Roumanie.....	235
SECTION V Espagne et Portugal.....	236
SECTION VI Etats-Unis.....	238
APPENDICE I Loi du 3 juin 1893.....	242
APPENDICE II Questions fiscales relatives aux Caisses d'épargne.....	245



103

Paris. — Imprimerie TROUBLÉ, 7 bis, boulevard de Vaugirard